



「전환기 휴먼뉴딜 인재육성과 상생지향적 지역발전」 세미나

- 일시 : 2009년 4월 15일(수) 13:30~18:30
- 장소 : 나사렛대학교 제2창학관 7층 세미나실
- 주최 : 충남인적자원개발지원센터
상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼
- 주관 : 충남발전연구원
- 후원 : 교육과학기술부, 행정안전부, 충청남도

CDI 충남발전연구원
CNRD 인적자원개발지원센터



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

「전환기 휴먼뉴딜 인재육성과 상생지향적 지역발전」 세미나

- 일시 : 2009년 4월 15일(수), 13:30~18:30
- 장소 : 나사렛대학교 제2창학관 7층 세미나실
- 주최 : 충남인적자원개발지원센터
상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼
- 주관 : 충남발전연구원
- 후원 : 교육과학기술부, 행정안전부, 충청남도

CDI 충남발전연구원
CNIRD 인적자원개발지원센터



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

□ 행사일정

■ 진행: 임명제 책임연구원(충남RHRD센터)

시 간	내 용
13:30 ~14:00	• 등 록
14:00 ~14:10	• 개회인사 : 최병학(충남인적자원개발지원센터장) • 축 사 : 이주영(상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 상임공동대표) • 환 영 사 : 임승안(나사렛대학교 총장)
14:10 ~14:40	【기조강연】 : 휴먼뉴딜기반 지역인재육성의 정책방향 홍영란 본부장(한국교육개발원 고등·인재교육연구본부)
14:40 ~14:50	• 휴식
14:50 ~15:30	【1 세션】 「휴먼뉴딜 인재육성과 일자리 창출」 • 좌 장 : 김진덕 센터장(충북인적자원개발지원센터) • 주제 발표 1 : 휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발시스템 정비 - 서찬수 센터장(대구경북인적자원개발지원센터) • 주제 발표 2 : 일자리 창출을 위한 소상공업 육성과제 - 최순영 센터장(충청남도 아산시 소상공인지원센터)
15:30 ~16:10	• 지정토론 - 최민기 본부장(충청남도중소기업종합지원센터) - 이재범 교수(나사렛대학교) - 신동호 박사(충남발전연구원) - 최재현 팀장(충남문화산업진흥원 산업진흥팀)
16:10 ~16:20	• 휴식
16:20 ~17:00	【2 세션】 「상생·협력을 향한 지역발전전략」 • 좌 장 : 진기원 교수(진정대학 / 서해안권포럼 운영위원장) • 주제 발표 3 : 지역상생과 사회통합을 위한 일자리 창출의 방향과 과제 - 최한규 박사(단국대학교 / 충남 북부권역 상생협력포럼 상임운영위원장) • 주제 발표 4 : 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직(NGO)의 역할과 과제 - 권경주 교수(건양대학교 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등조정중재위원장)
17:00 ~17:40	• 지정토론 - 박연석 회장(사회복지공동모금회) - 길병욱 교수(충남대학교) - 최정진 박사(한남대학교) - 정종관 박사(충남발전연구원)
17:40 ~18:10	【Round Table】 「휴먼뉴딜 인재육성과 상생협력적 지역발전의 과제」 • 좌 장 : 오필환 교수(백석대학교) - 최임수 교수(건양대학교) - 정영화 교수(남서울대학교) - 정준이 회장(연기여성단체협의회) - 이준건 부소장(배재대 자치여론연구소, 충남포럼 갈등조정중재위원장)
18:10 ~18:30	• 종합토론 및 정리
18:30~	• 만찬

— < 목 차 > —

[기조강연] : 휴먼뉴딜기반 지역인재육성의 정책방향

- 휴먼뉴딜기반 지역인재육성의 정책방향 3
 - 홍영란 본부장(한국교육개발원 고등·인재교육연구본부)

[1 세션] 「휴먼뉴딜 인재육성과 일자리 창출」

- 휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발시스템 정비 19
 - 서찬수 센터장(대구경북인적자원개발지원센터)
- 일자리 창출을 위한 소상공업 육성과제 37
 - 최순영 센터장(아산시 소상공인지원센터)

[2 세션] 「상생협력을 향한 지역발전전략」

- 지역상생과 사회통합을 위한 일자리 창출의 방향과 과제 55
 - 최한규 교수(단국대학교 / 북부권포럼 상임운영위원장)
- 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직(NGO)의 역할과 과제 87
 - 권경주 교수(건양대학교 / 충남포럼 갈등사례연구위원장)

【기조강연】

「휴먼뉴딜기반 지역인재육성의 정책방향」

홍영란 본부장(한국교육개발원 고등·인재교육연구본부)



휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

2009. 4. 15

발표자 : 홍 영 란

[한국교육개발원 고등·인재교육연구본부장]



목차

2



1

휴먼뉴딜 정책 배경

2

휴먼뉴딜 개념과 목적

3

휴먼뉴딜 정책 방향

4

휴먼뉴딜 정책 대상

5

휴먼뉴딜 핵심 과제

6

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전방향



1. 휴먼뉴딜 정책 배경



2009년 3월 23일 미래기획위원회(위원장 박승준) 제4차 회의

- 교육과학기술부, 문화체육관광부, 보건복지가족부, 노동부, 중소기업청, 미래기획위원회 합동회의

- ✦ 중산층 키우기 휴먼뉴딜 정책 추진방향 논의
- ✦ 휴먼뉴딜 추진체계 구축 : '휴먼뉴딜 관계장관회의' 신설, '휴먼뉴딜 당정협의회' 수시 운영(월 1회 원칙), 미래기획위원회 실무지원

- 「녹색뉴딜」과 「휴먼뉴딜」이 국정운영의 양대 축

- ✦ **녹색뉴딜** : 유형적 자산인 물적 성장 동력의 확충에 초점
- ✦ **휴먼뉴딜** : 무형 자산인 인적자원의 개발을 통해 사회통합을 도모하고 미래의 위기에 대비하려는 국가 전략

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



1. 휴먼뉴딜 정책 배경



추진 배경

- 2008년 하반기 이래 세계적 경제침체에 따른 중산층의 하향이동 가능성 증대

- ✦ 경제위기 → 일자리 감소 → 실직, 폐업 증가 → 중산층의 하향이동
- ✦ 한계중산층과 자영업자 붕괴 방지

- 세계적으로 중산층 붕괴 위험에 직면. 중산층을 키우는 나라는 경제 위기 조기 극복, 위기 이후 재도약에 유리한 기반 마련

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



1. 휴먼뉴딜 정책 배경



- 미국 오바마 행정부도 성장잠재력 약화에 따른 미래 불안, 고용·소득 저하 등의 극복을 위하여 '강한 중산층, 강한 미국'이라는 새로운 비전 제시, 사회안전망 확대 등을 통한 중산층 대책에 역점
- 한국의 경우 1997년 외환위기 이후 중간층의 급감 및 완만한 회복, 2003년 이후 중산층 감소 경향 심화



휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

1. 휴먼뉴딜 정책 배경



• 중산층 사회안전망

- ✦ 현재 사회안전망은 절대 빈곤층과 정규직 근로자 중심으로 구축.
- ✦ 특히 소득분위 2·4분위인 한계중산층에 대한 사회안전망은 매우 취약



휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



1. 휴먼뉴딜 정책 배경



• 중산층 하향 이동의 결과에 대한 우려

- ✦ 사회통합과 균형발전의 기반 세력인 중산층의 하향 이동은 사회적 갈등 유발 요소



• 중산층의 하향 이동 이후 복귀는 매우 어려운 실정

- ✦ 주로 가구주의 근로소득에 의존하는 중산층의 경우 실직 등의 경제 위기에 취약
- ✦ 경제 침체 상황에서 재취업을 통한 중산층 복원 곤란, 실직할 경우 가계의 필수적 고정 지출의 부담이 상대적으로 높음

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



1. 휴먼뉴딜 정책 배경



• 중산층 위협요인



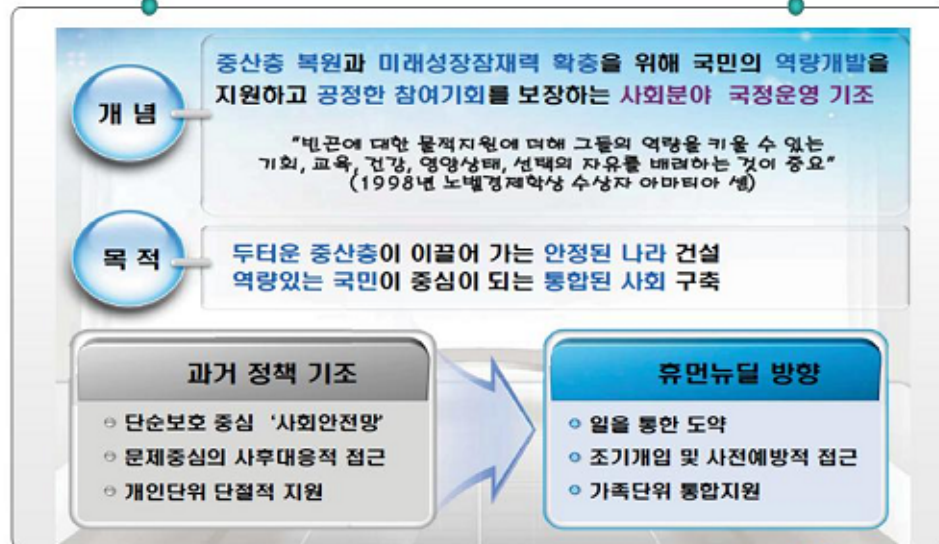
출처: 미래기획위원회(2009), 중산층 격우기 휴먼뉴딜.

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



2. 휴먼뉴딜 개념과 목적

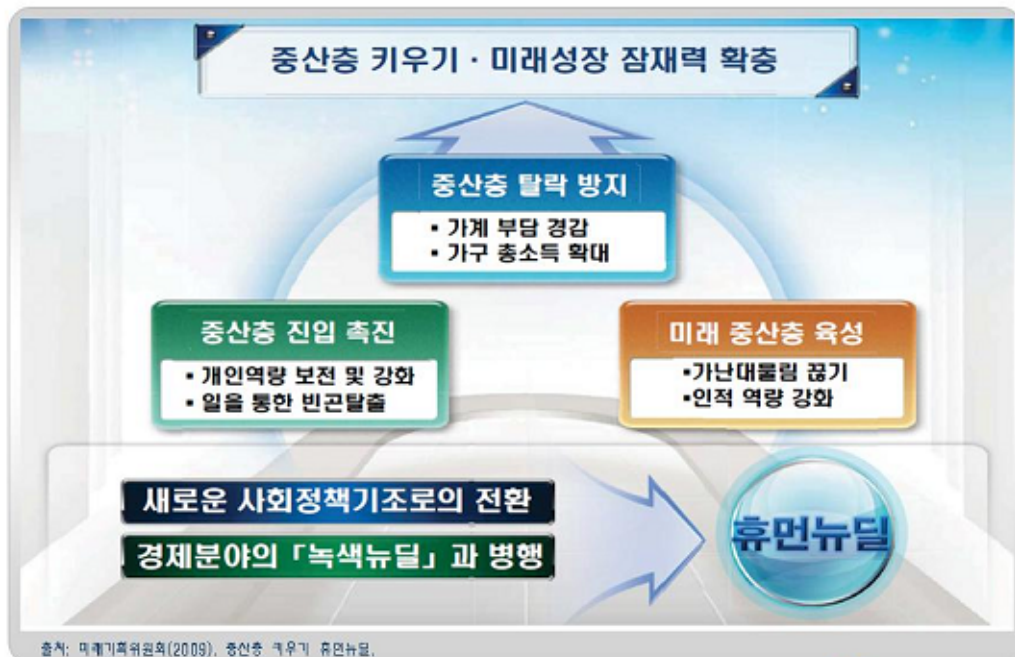
휴먼뉴딜: 인적자원 투자를 통해 위기에 대한 대항력을 키우고,
우리 사회의 성장 잠재력을 높여 미래 중산층을 두텁게 하는 정책



휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

3. 휴먼뉴딜 정책 방향



출처: 미래기획위원회(2009), 중산층 키우기 휴먼뉴딜.

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



4. 휴먼뉴딜 정책 대상



● 전국 가구 가처분소득 기준 중산층 비중

◆ 1996년 68.5%, IMF 위기 이후 중산층 비중 감소, 2006년 58.5%(한국개발연구원)

◆ 한계중산층(중위소득의 50~70% 소득계층) 약 200만 가구가 빈곤층으로 급속 추락

분류	추정가구수 ¹⁾	주요 정책방향
고소득층 (20.4%) (중위소득의 150% 이상)	341만가구	
중산층 (59.0%) 중간층 (중위소득의 70%~150%) 중하층 (중위소득의 50%~70%)	770만가구 213만가구	빈곤층 전락 방지(중산층 유지)
저소득층 (20.6%) 최저생계비~중위소득 50% 최저생계비 이하 ²⁾	84만가구 260만가구	탈빈곤 지원(중산층 진입 촉진) 기존 사회안전망 확충 민생안정 긴급지원대책(3.12)

1) '08년 기준 2) 소득 기준

출처: 미래기획위원회(2009), 중산층 격우기 휴먼뉴딜.

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



5. 휴먼뉴딜 핵심 과제



중산층 탈락 방지	중산층 진입 촉진	미래중산층 육성
<ul style="list-style-type: none"> 일자리 유지 및 창출지원 가계 부담 경감 · 주거비 · 교육비 · 의료비 등 가구 소득원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 미래지향적 직업교육 · 훈련 강화 저소득층 탈빈곤을 위한 근로유인 강화 창업마인드 확산을 통한 경제활성화 · 1인 창조기업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 공교육 경쟁력 제고 아동·청소년에 대한 투자확대 인적자본 투자강화

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



5. 휴먼뉴딜 핵심 과제



중산층 탈락 방지

- 중산층이 빈곤층으로 떨어지면 재기가 쉽지 않기 때문에 이를 사전에 예방

✦ 일자리 유지 및 창출 지원

✦ 가계 지출부담 감소를 통해 실질소득 제고 효과, 주거·교육·의료비 등 가계지출 부담 경감

(특히 사교육비 경감, 사교육 없이 진학할 수 있는 임시제도 선진화)

- 한국 사교육비 GDP 대비 2.9%로 OECD 평균 0.3%의 10배 수준 (4.7 한국경제)

✦ 여성 적합형 일자리 창출 등 가구소득원 다양화

5. 휴먼뉴딜 핵심 과제



중산층 진입 촉진

- 미래지향적 직업교육·훈련 강화, 저소득층의 탈빈곤을 위한 근로유인 강화, 창업마인드 확산을 통한 창업촉진 등

- 기존의 사회안전망 확충, 복지 전달체계 획기적 개선

- 국민의 창업 마인드 확산 : '1인 창조기업' 을 새로운 맞춤형 모델로 제시

✦ 개인의 창의성은 국가 경쟁력의 핵심, 일자리 창출의 새로운 대안으로 부상

▶ 1인 창조기업 활성화 방안



1인 창조기업



- 창의적인 아이디어, 기술, 전문지식 등을 가진 자가 운영하는 1인 중심기업

- ✦ 1인 창조기업은 창의적인 아이디어 발현 및 부가가치가 높은 업종
- ✦ 2007년 4.2만개 수준으로 평균 5.0%씩 지속적 증가

중소기업청의 「1인 창조기업 활성화 방안」 (2009.3.26)

- ✦ 창의적인 아이디어 수집·발굴시스템(Idea Biz Bank) 구축·운영
 - 아이디어상업화지원사업(275억원) 등과 연계하여 지원
- ✦ 창업 활성화를 위한 규제개선 (5개 부처, 5개 법령 7개 제도)
 - 농촌지역의 전통식품 제조업이 손쉽게 창업할 수 제도 개선
 - 농촌지역 및 자택에서 전통식품 제조·판매 등이 가능토록 개선
 - 1인 창조기업이 수도권 내에서 법인설립시 등록세 3배 중과 제외
 - 고용보험 중 실업급여 임의가입 허용 등 사회 안전망 확충
- ✦ 1인 창조기업을 위한 수요창출 지원
 - 정부지원사업 참여요건 완화 및 지식서비스 구매 바우처 지원 등을 통한 공공 및 민간 시장 확대
- ✦ 1인 창조기업의 경영안정 지원
 - 안정적으로 성장할 수 있도록 자금·인력·기술개발 등에 대한 지원 강화



휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

16

5. 휴먼뉴딜 핵심 과제



미래 중산층 육성

- 저소득층 자녀들의 빈곤 대물림 방지, 미래 세대인 청소년들의 중산층 육성 지원

- ✦ 서민 중산층이 혜택을 받는 좋은 학교 만들기 등 공교육 경쟁력 확보
- ✦ 방과후 교육 및 복지서비스 확충을 통한 사교육 수요 경감
- ✦ 육아부담을 줄이기 위한 영유아 서비스 확대
- ✦ 인력양성을 위한 인적자본 투자 강화 등

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



6. 휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전 방향



휴먼뉴딜과의 연계를 통한 지역인재육성

휴먼뉴딜은 인적자원 투자를 통해 위기에 대한 대항력을 키우고, 우리 사회의 성장 잠재력을 높여 미래 중산층을 육성하려는 정책

전국 RHRD지원센터에서 추진 중인 지역인재육성 사업과 유사한 맥락

지역인재육성 사업은 지역의 현안과 특성을 반영, 전략적 인적자원 투자를 통해 지역경제 부흥과 주민의 삶의 질 향상 노력

✦휴먼뉴딜의 중산층 지원을 통한 미래잠재력 확충 노력은 지역인재육성 사업과 상당유사

✦대부분의 지역인재육성 사업이 직업 및 실질적 소득과의 연계를 중시, 이는 휴먼뉴딜 정책의 사회적 중산층 확보와 일맥상통

RHRD지원센터가 확보하고 있는 지역인재육성 사업의 노하우를 휴먼뉴딜 정책과 접목·추진, 보다 내실 있고 실효성 있는 사업으로 발전 가능성

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

6. 휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전 방향



사회적 자본(Social Capital) 함양과 지역인재육성

사회적 자본은 개인과 집단의 협력적 행동을 촉진시키는 관계 구조(제도),

네트워크, 상호 호혜적 규범, 신뢰 등을 의미하는 개념

인간 간의 관계가 중심이 되는 자원이라는 점에서 광범위한 공감대를 얻고 있음

사회적 자본을 통한 지역 잠재력과 경쟁력 강화

✦지역사회는 사회적 자본을 담을 수 있는 '그릇'에 해당

✦신뢰, 참여의식, 상호 호혜주의, 사회적 네트워크로 이어지는 지역의 사회적 자본 형성은 지역발전의 주요 전략

사회적 자본은 가정, 지역사회, 기업, 국가 및 지자체 등 다양한 수준에서 형성

✦지역사회 주민 조직이 공통의 이익을 위해 능력 개발, 참여 확대

✦RHRD 사업을 통한 지역개발 가치의 공유, 자발적 참여 증대, 공감대 형성을 통해 지역의 사회적 신뢰를 높이고 이를 통해 RHRD 사업의 효과적 목적 달성

✦RHRD 관련 지원·추진기관, 유관기관 및 참여기관의 유기적인 네트워크를 통해 보다 효율적인 사업 수행을 위한 시너지 확보

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



6. 휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전 방향



평생학습과의 연계를 통한 지역인재육성

평생학습 참여율 21.6%로 OECD 주요국가 중 최하위 수준
실제 참여도 계층에 따라 불균등

- ✦ 평생학습 참여기회가 사무 관리직, 고학력, 20~30대 연령층에 집중
- ✦ 저학력·저소득·중고령자의 평생학습 참여 제한

미래지향적 직업교육·훈련 강화 등 지역인재육성과 평생학습의 연계를 통한
종합적 지역발전 도모

- ✦ 지식기반사회 적응 메커니즘으로써 평생학습과 근로자의 직업능력개발 지원

지역 허브기관으로써의 역할 강화

- ✦ 지역 평생교육기관, 직업교육훈련기관, 기업체 및 대학간의 협력체제 구축
- ✦ 지역인재육성 정책과 연계, RHRD지원센터가 지역의 허브기관으로써 중추적 역할 수행하도록 정책적 지원 강화

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



6. 휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전 방향



잠재 인적자원의 적극적 개발을 통한 지역인재육성

중고령자의 인생 후반을 지원하는 교육 및 훈련정책 필요

인적자원의 질 제고를 통한 노동력 부족 해소

여성인력 등 덜 활용된 잠재인력을 적극 개발, 활용. 취업지원 인프라 구축 노력

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향



6. 휴먼뉴딜 기반 지역인재육성 정책 발전 방향



학습의 거버넌스 체계 확립을 통한 지역인재육성

지역인재육성과 지역 경쟁력 확보를 위한 지역주민의 핵심역량 개발 및 지역주민의 교육, 문화, 복지를 종합적으로 지원할 수 있는 제도 구축 필요

중앙 정부에서부터 지역 RHRD지원센터 및 지역평생학습관으로 연결되는 학습 전달의 거버넌스 체계 확립

✦ 학습 콘텐츠 개발과 재정 지원, 학습자의 참여를 통한 사회통합 실현

휴먼뉴딜 기반 지역인재육성의 정책방향

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

감사합니다



【제1세션】

「휴먼뉴딜 인재육성과 일자리 창출」

1. 휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발시스템 정비
 - 서찬수 센터장(대구경북인적자원개발지원센터)
2. 일자리 창출을 위한 소상공업 육성과제
 - 최순영 센터장(아산시 소상공인지원센터)

【주제발표 1】

휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발시스템 정비

서찬수 센터장(대구경북인적자원개발지원센터)

【주제발표 1】

휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발시스템 정비

서찬수(대구경북인적자원개발지원센터장)

1. 휴먼뉴딜의 개념

- 「휴먼뉴딜」: 인적자원 투자를 통해 위기에 대한 대항력을 키우고, 우리사회의 성장 잠재력을 높여 미래 중산층을 두텁게 하는 정책(3월 23일 대통령직속 미래기획위원회)
- 위기에 대한 사전예방적 접근과 근로를 통한 재도약을 통해 가계 안정과 개인의 행복추구권 보장
- 「휴먼뉴딜」을 국정 아젠더로 제시한 것에는 하드분야의 「녹색뉴딜」과 소프트분야의 「휴먼뉴딜」을 국정운영의 양대 축으로 삼아 국정의 균형을 도모하고 사회안정 속에 슬기로운 경제위기 극복의지 반영
- 「휴먼뉴딜」은 국가발전에 하드웨어보다는 소프트웨어, 소프트웨어보다는 휴먼웨어의 중요성을 인식하고 사람에 대한 투자를 해서 사람 중심의 국가를 만들겠다는 정책으로 추경예산확보와 같은 단기적 경기대응 전략보다는 장기적 예방적 전략으로 보임

■ 각국의 중산층을 위한 정책

- 미국 - 오바마 프로젝트(강한 중산층- 강한 미국)
 - 국민의 95%를 중산층으로 육성한다는 정책
- 일본 - 재도전프로젝트
 - 주택보조, 재취업 지원정책

○ 영국 - 개인역량강화에 의한 사회이동성 제고



<그림 1> 정부의 휴먼뉴딜 비전

2. 지역인적자원개발정책 환경변화

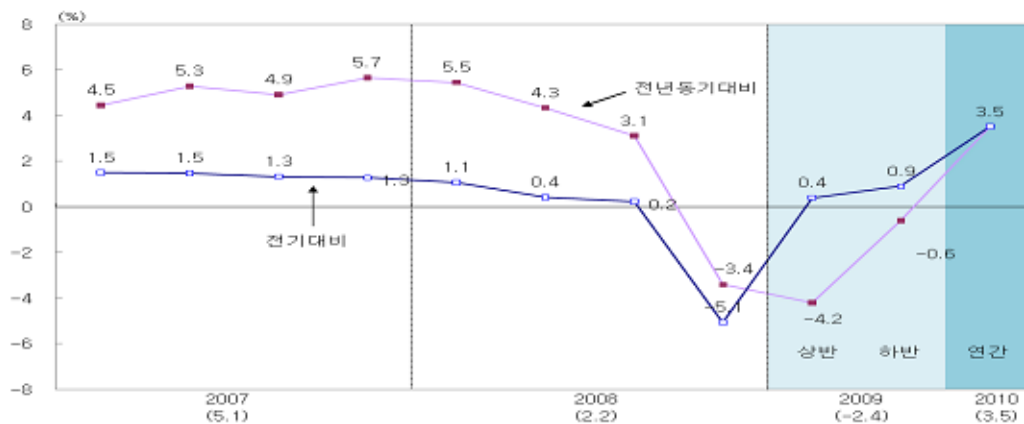
○ 「지역인적자원개발」: 지역의 인적자원을 국가·지방자치단체·교육기관·연구기관·기업 등이 양성·배분·활용하고, 이와 관련된 사회적 규범과 네트워크를 형성하기 위하여 행하는 제반 활동

가. 경제의 성장잠재력 둔화

○ IMF 경제위기 이전까지 경제성장률의 추세는 6~7%를 상회하는 수준이었으나 이후

경제성장률의 변동과 추세는 5%이하로 떨어지고 있으며, 향후에도 5%이상의 성장 잠재력 회복은 불투명한 상태임

- 특히 최근 국제금융시장 불안에 따른 세계경제위기는 2009년 우리나라 경제성장률을 -2.4% 전망



자료 : 한국은행, '2009년 경제전망(수정)', 2009.4.

<그림 2> 2009년 경제전망

나. 경제양극화의 심화

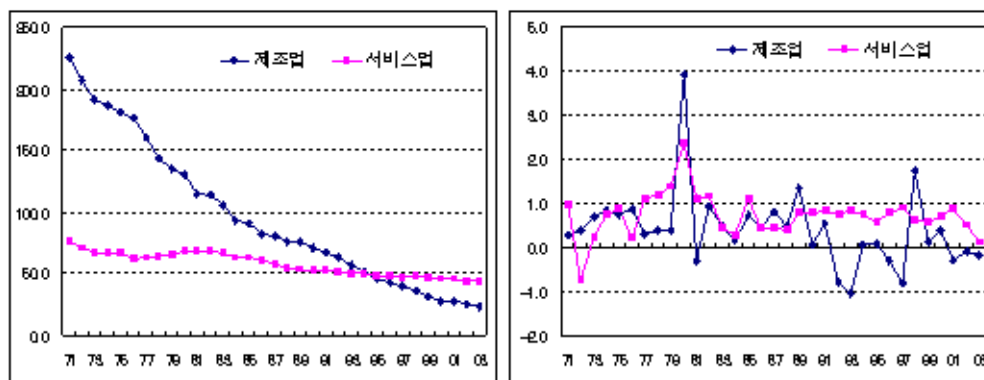
- 1인당 국민소득의 정체와 최근 우리 경제의 전반에 있어서 양극화 현상이 대두되고 있으며, 부문간·업종간·기업간 경제적 성과격차가 확대되고 있음.
- 부문 간에는 수출과 내수, 제조업과 서비스업간의 양극화가 심화되고, 업종 간에는 Ⅱ분야와 비Ⅱ, 그리고 경공업과 중화학공업의 양극화가 심화되고 있음. 그리고 기업 간에는 대기업·중소기업·소기업 사이에 그리고 선도업체와 한계업체 사이의 양극화가 심화됨.
- 이러한 양극화의 심화는 산업에서 한계기업에 종사하는 근로자들은 경제의 체질 개선을 위한 구조조정이 있을 경우 사회적으로 고용불안을 야기할 것임. 한편, 고용 및 소득의 양극화가 나타나면서 인적자본 축적을 저해하고 총요소생산성을 저하시킴으로써 성장잠재력이 훼손되고 있음.
- 경제양극화의 원인은 경제발전의 성숙단계에서 세계화, 기술진보, 제도변화 등의 충격에 의해 경제주체들이 산업 및 기업의 기술수준 및 규모 차이, 근로자들의 적응능력 및 교육수준 차이 등에 기인함.)

- 또한 트리클다운효과(trickle-down effect)가 충분히 발휘되지 못하여 선도부문의 성과가 낙후부문으로 원활히 파급되지 못하는 점도 경제양극화의 구조적 원인임.²⁾
- 특히 외환위기 이후 지니계수가 1998-2003년 평균 0.315로 이전 1990-1997년 0.286에 비해 상승하여 소득격차가 확대되고 있으며, 한국직업능력개발원 자료에 따르면 사교육비와 수능점수간 상관관계가 높으며, 가구소득에 따른 사교육비 지출 수준 격차가 크다는 연구결과에서 중산층에 대한 인적자원개발 정책역량 강화는 빈곤의 대물림 현상 방지차원에서 충분한 의미 있음.

다. 제조업의 전체적인 고용흡수력이 감소

- 이러한 가운데 우리나라의 경제성장 동력이었던 제조업 취업계수의 장기추세가 하락하고, 고용탄력성이 마이너스로 나타나는 등 최근 추세선 아래로 고용탄력치가 하락하여 고용 없는 성장(jobless growth)의 우려가 있음. 이러한 추세선의 하향은 제조업 전체 고용흡수력이 크게 감소하는데 기인하는 바가 큼.

(단위 : 명/10억, 탄성치)



<취업계수>

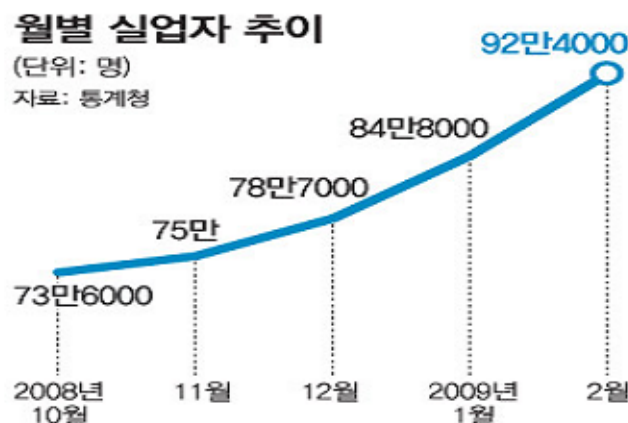
<고용탄성치>

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료, 각년도, 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

<그림 3> 제조업과 서비스업의 취업계수 및 고용탄성치 추이

- 1) 경제 양극화는 대내외 환경변화 등 충격에 대한 대응 과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적 속성에 의해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상임. Rostow에 의하면 “성숙단계”는 공업설비의 급속한 확장에 치중했던 “도약단계”와는 달리 산업과 기술의 영역이 보다 정밀하고 복잡한 생산과정까지 확대되는 단계를 말함(이내환, 하준경, 강태수, 임철재(2004), 경제양극화의 원인과 정책과제, 한국은행 금융경제연구원.)
- 2) 트리클다운효과는 넘쳐흐르는 물이 바닥을 적시는 것처럼 대기업이나 고소득층 등 선도부문의 경제적 성과가 늘어나면 중소기업이나 저소득층 등 낙후부문에게도 혜택이 돌아가 총체적으로 경기가 활성화되는 효과를 말함(Hirschman, 1958)

- 고용흡수력의 감소는 기술진보에 의한 제조업부문의 급격한 고용의 위축, 노동시장의 경직성(정규직의 과보호, 높은 임금상승)에 의해 영향을 받았으며, 특히 기술집약적인 산업이 성장하고 노동집약적인 산업이 쇠퇴하면서 산업전반의 일자리 흡수여력이 낮아진데 기인함.
- 첨단기술 또는 고기술을 이용하는 노동절약적 성장에 의하여 산업에서 고용흡수력 감소는 향후 계속될 것으로 보이며, 향후 고용창출은 종래와는 다른 모습을 나타낼 전망이다.
- 최근 금융불안에 따른 세계경제여건악화로 실업자는 지난해 10월 73만6000명을 시작으로 11월 75만 명, 12월 78만7000명, 올해 1월 84만8000명, 2월 92만4000명으로 계속 증가하여 2월 실업률은 3.9%임.



<그림 4> 실업자 추이

라. 인구증가율의 급격한 둔화와 고령화

- 우리나라 인구구조의 변화 유형은 피라미드형(1960년대)→ 종형(1990년중반)→ 항아리형(2000년)으로 변화했음. 또한 연령대별 인구비중은 유연 인구의 비중이 점차 감소하고 고령인구는 증가하는 저출산·고령화 형태를 보이고 있음.
- 우리나라 인구증가율이 급격하게 둔화되면서 향후 2020년에 인구수가 감소하게 될 것으로 전망됨. 연령별로 생산가능인구인 15~64세 인구나 30~54세의 중장년 인구는 2010년을 지나면서 감소추세로 돌아설 전망이며, 청년층 인구는 현재 급격하게 감소하고 있음.



- 우리나라는 65세 이상 노령인구 비율이 2022년에 14.3%로 증가하여 노령화사회(aging society)에서 노령사회(aged society)로 진입할 전망이며, 부양비도 2000년 10.0%에서 2010년 14.2%로 지속적으로 증가할 전망이다.
- 한편 1980년을 정점으로 초·중·고·대학교 전반에 걸쳐 학령인구가 지속적으로 감소하는 추세이며 대학교 학령인구는 총인구 대비 9.5%(1980년)→ 8.5%(1990년)→ 6.8%(2000년)로 변화하고 있음. 청년층 실업은 높은 수준을 보이고 있으며, 청년층 노동력의 직장으로 이행하는 기간도 장기화되는 추세여서 전반적인 인적자원 손실을 초래하고 있음.

마. 인구의 고학력화

- 국민의 평균교육연수도 급속하게 상승하여 고등교육이 보편화되었으며, 산업에서 고등교육 졸업자의 고용흡수력이 적정 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 인적자원 수급의 양적·질적 불일치가 발생하고 있음.
- 평균교육연수는 1980년대 이후 OECD 국가들 중에서 가장 가파르게 상승하고 있으며, 고등교육진학률 또한 급격하게 증가하고 있어 조만간 세계에서 가장 학력수준이 높은 국가가 될 것으로 전망됨.

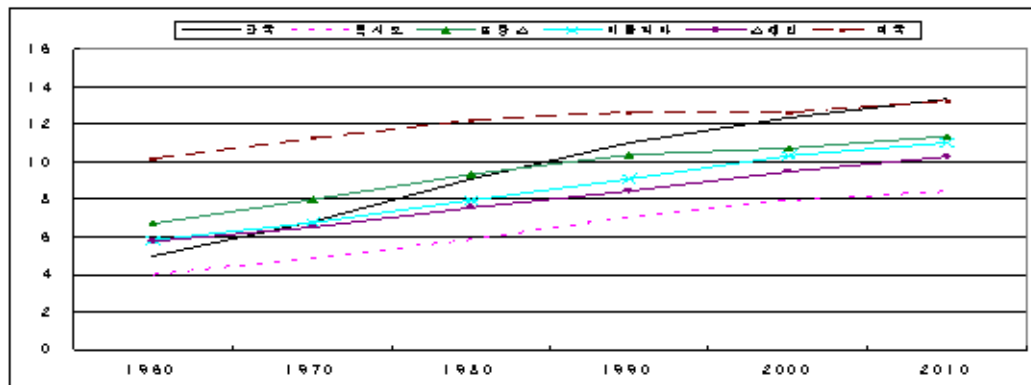
<표 1> 고등교육기관 진학률

(단위: %)

구 분	한 국	일 본	미 국
1990년	33.2	36.3	59.9
2004년	61.3	49.1('00년)	63.3('00년)

자료: 교육부, 「대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안」, 2004.9.

- 대학의 진학률도 급속도로 증가하여 진학을 원하는 학생들은 모두 고등교육에 입학할 수 있는 시대가 되었음. 2004년 실업계 고등학교 졸업생들의 진학률조차도 62.7%에 이르러 대부분의 고졸자들이 진학하고 있는 실정이며, 반면에 중소기업에서는 외국인 인력의 고용이 늘어나는 추세에 있음.

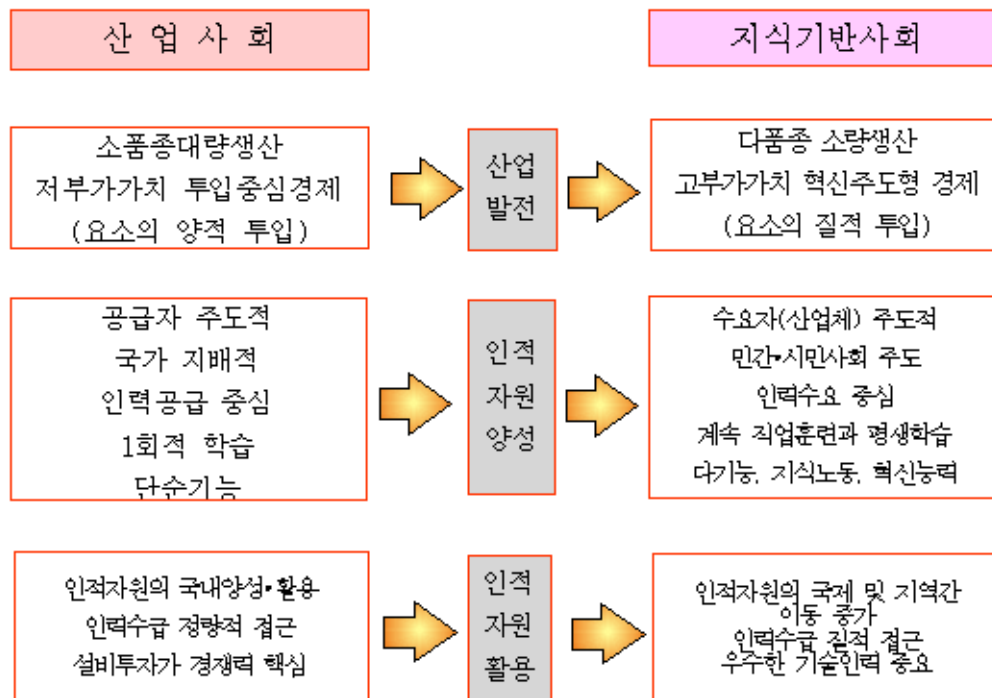


<그림 5> 국가별 평균교육연수 추이

3. 지역인적자원개발 정책 패러다임 변화

가. 지역 지식기반사회의 도래 : 사람과 지식 중심의 신성장동력 창출

- 지식기반사회의 도래로 노동 및 자본의 양적 투입이 아닌 인적자원의 질적 투입에 의한 새로운 성장동력의 창출이 요구되며, 연구개발과 기술혁신의 요구에 상응하는 인적자원의 양성·활용으로 지식과 기술의 창출 확산이 더욱 확대될 전망이다.



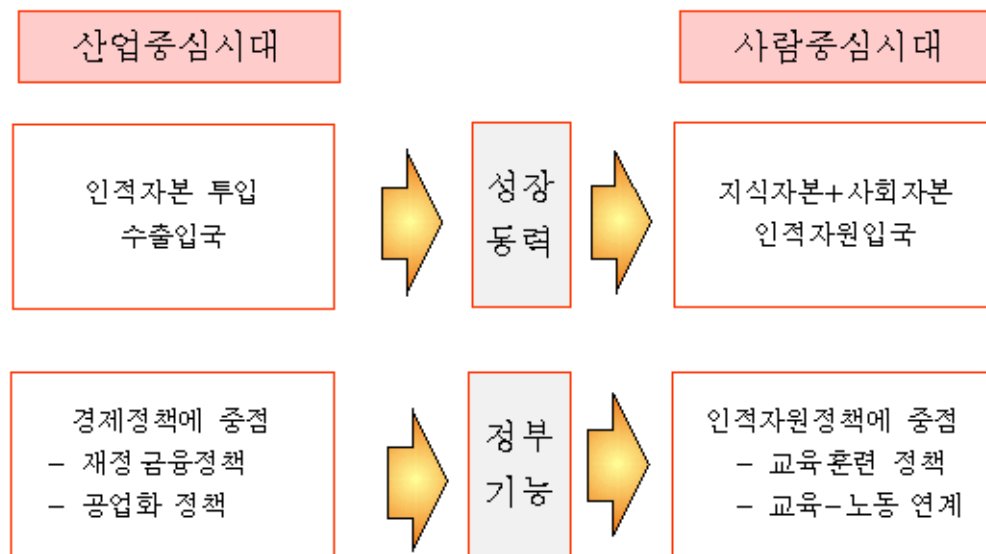
<그림 6> 지식기반사회로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화



- 인적자원의 양성은 중앙정부가 주도하는 공급자 중심의 구조에서 지식과 다기능 기술을 적극 활용한 혁신역량을 갖춘 인력을 지역과 민간 또는 시민사회가 주도하는 수요자 중심의 구조로 패러다임이 전환되고 있음.
- 나아가 인적자원의 배분·활용은 설비투자 등 투입 중심의 산업정책과 연계한 국내 인적자원의 양적 확보에서 우수한 지식과 기술을 함양한 인적자원을 확보하는 질적 요소를 더욱 중시하며 지식과 기술이 자유롭게 이동하는 새로운 환경으로 패러다임이 변화되고 있음.

나. 지역혁신체계(RIS) 구축 : 지역단위의 인적자원개발 및 지식인프라 구축

- 사람이 중심이 되는 분권형 21세기에 있어서 지방정부는 교육과 훈련을 내실화하여 인적자원의 질적 수준을 제고하고, 고급인력 양성과 평생학습체제를 공고히 하는 것이 중요한 과제가 되고 있음.
- 이를 위해 인적자원정책의 총괄·조정 기제를 확립하여 인적자원 정책의 실효성을 높이는 방향으로 추진
- 특히 성장동력으로서 인적자원의 양성·배분·활용의 효율화할 사회적 자본(social capital)의 중요성이 증대하고 있으며, 인적자원의 생산성을 높이는 일은 인구의 감소와 생산가능인구의 비중이 줄어들게 될 미래의 환경에 대응한 중요한 요소임.
- 나아가 정보통신기술의 발달 등에 의한 새로운 소외계층, 경제의 양극화에 의해 산업에서 밀려나는 노동력의 재배치 또는 능력개발은 사회적 파트너십과 사회적 신뢰 형성의 기반이 되고 있음.
- 따라서 사회적 신뢰에 바탕을 둔 사회적 자본(social capital) 형성을 촉진하기 위한 상담, 정보, 평가, 자격 등 인적자원 관련 인프라의 핵심이 될 대개 장치의 새로운 틀을 마련하는 것은 21세기 성장동력 확보의 핵심요소가 되고 있음.



〈그림 7〉 새로운 성장동력으로서의 사람 중심 인적자원개발 패러다임 변화

다. 저출산·고령화 사회 : 잠재 인적자원개발을 통한 지속 가능한 사회발전

- 생산가능인구의 감소와 인구의 고령화로 경제활동인구 규모의 축소와 생산성의 감소가 예상됨. 이는 경제성장을 저하와 향후 성장잠재력의 잠식으로 이어질 것으로 전망되고 있어 적정성장률을 유지하기 위해서는 잠재 인적자원개발이 중요시되고 있음.
- 우리나라의 급격한 연령별 인구구조의 변화는 주력생산가능인구와 취업자가 30대에서 40대로 전환되고 중·고령인구가 증가하는 등 향후 국가와 지역차원에서 인적자원개발의 낙후성을 해결하기 위한 새로운 패러다임 변화가 필요함.
- 나이가 지속 가능한 사회발전을 위해서는 지역차원의 잠재 인적자원으로서 여성, 고령자, 장애인, 해외두뇌 등 다양한 인적자원의 분포와 흐름(flow), 효용도(utility) 등에 대한 체계적인 분석과 인적자원의 양성·활용·배분에 대한 정책수립과 전략적 대응이 요구됨.
- 특히 저출산·고령화를 핵심으로 하는 인구구조 변화에 대응한 인적자원정책의 새로운 국면은 사회적 자본의 형성을 촉진하는데 있어서 중요한 요소가 되고 있음.
- 고령 인적자원의 경제활동 참가와 생산성을 유지하기 위한 평생교육시스템의 새로운 틀을 마련하는 것이 필요함.

- 경제활동인구의 절대적 감소에 대비한 여성과 고령 인적자원개발 필요성이 증대하고 사회통합과 지속 가능한 사회발전을 위해 학교교육과 평생학습의 조화, 형평성과 수월성의 병행, 자율적 다양화, 네트워크형 지원협력, 교육·훈련과 노동시장의 연계 등의 새로운 패러다임 변화가 요구되고 있음.

<표 2> 학습중심체계로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화

구 분	기존 패러다임	새로운 패러다임
교육기관	학교교육 중심	학교교육과 평생학습의 조화
우선순위	형평성 우선	형평성과 수월성의 병행
주요특성	타율성 획일화	자율적 다양화
수행형태	개별지시 감독	네트워크형 지원협력
시장구조	교육·훈련과 노동시장 분리	교육·훈련과 노동시장의 연계

라. 능력중시 사회로의 진전 : 사회적 신뢰기반 구축을 위한 다원적 인적자원개발

- 지식기반화와 정보화는 지역간·세대간·계층간 지식·정보격차를 심화시킬 것으로 예상됨에 따라 사회적 결속과 사회통합의 근본 토대인 인적자본(human capital) 및 사회적 자본(social capital) 형성을 촉진시킬 수 있는 다원적 인적자원개발정책으로의 급속한 이행이 요구되고 있음.
- 단순 반복적인 노동은 점차 복잡화·전문화되고 있으며, 그에 따라 기업이 필요로 하는 인력 역시 단순기능인력에서 다기능 인력, 전문인력으로 옮겨가고 사회적 취약 계층의 능력개발, 능력 중심의 인적자원 관리문화 정립 등을 통한 다원적 인적자원 개발 시스템 구축이 요구되고 있음.
- 노동시장의 유연성이 높아지고 고등교육이 확대되면서, 학력과 함께 자격이 능력을 표시하는 중요한 수단으로 자리잡게되고 정규교육을 중시하는 학력 중심의 사회에서 평생학습이 강조되는 새로운 능력사회로의 이행이 급속히 진행될 것임.

- 그리고 가족과 국가를 이어주는 집단과 단체, 조직과 조직이 생산적 상호작용을 하도록 하는 건전한 시민사회의 구축, 글로벌 스탠더드에 부합하는 가치관 정립, 행동양식, 조직관행, 사회규범 및 성취동기와 기대수준을 제고함과 동시에 지자체의 리더십 보다 기업과 시민단체 등 민간부분의 역할을 중시하여 시민사회의 역량이 사회적 자본으로 축적될 수 있도록 유인해나가야 함.

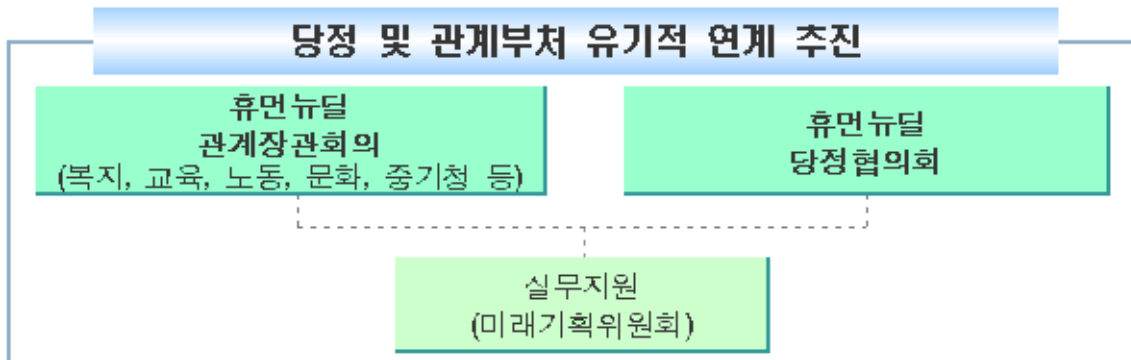
<표 3> 능력중심사회로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화

구 분		학 력 중 심 사 회	능 력 중 심 사 회
경 제 환 경	산 업 구 조	제조업(중화학)중심	소프트화 정보서비스산업중심
	직 무 내 용	단순 반복	복잡화·세분화·전문화
	수 요 인 력	단순기능인력	기초직업능력 다기능화·전문화
	노동시장 채용 관행	종신고용 정시채용제	노동시장 유연화로 수시 채용
사 회 교 육 환 경	학 력 변 화	저학력	고학력
	개 인 능 력 시 표	학력	학력 + 자격
	사 회 교 육	학력중심사회(정규교육 중심)	능력중심사회(평생학습의 중요성)
	훈 련	양성훈련	함상훈련

4. 휴먼뉴딜 추진을 위한 지역인적자원개발 시스템 정비

가. 법제도적 기반 마련으로 지속성 확보

- 휴먼뉴딜 정책추진을 위해 복지·교육·노동부 등 관계 부처간 유기적 연계와 당 정간 협력이 중요함.-정책 튜전, 업무의 co-work 중요
- 관계부처 장관이 참석하는 「휴먼뉴딜 관계장관 회의」를 신설하고, 「휴먼뉴딜 당정 협의회」를 수시로 운영(월1회 원칙)하며, 이에 대한 실무지원은 미래기획위원회가 맡을 예정임.



<그림 8> 휴먼뉴딜을 위한 관계기관 연계 방안

- 1990년대 후반 외환위기와 지식기반경제로의 전환 등 경제환경변화에 있어 인간 지식과 기술의 중요성 대두에 따라 2000년대 인적자원 관련 정책개발 시행됨.
- 최근 인적자원개발정책은 MB정부 출범 정부조직 개편에 따른 부총리제 및 인적자원개발 총괄·조정업무 폐지를 시작으로 2008년 5월 ‘정부위원회 정비계획’에 따른 국가인적자원위원회(위원장 대통령) 폐지와 인적자원개발기본법(제정2002.8.26) 폐지논의가 진행중임.
- MB정부 녹색뉴딜과 휴먼뉴딜 정책에 있어 직접 인간을 대상으로 규정한 휴먼뉴딜 뿐만 아니라, 녹색산업 및 기술개발을 통한 신성장동력 발굴을 목표하는 녹색뉴딜에 있어 녹색기술분야 지식과 기술발전과 환경친화적 능력함양을 위한 인적자원 정책 강화는 필연적 요소임.
- 중산층 키우기 휴먼뉴딜 정부정책은 관련정책이 개인에게 전달되는 서비스에 대한 효율성과 형평성을 확보를 위한 복지적 차원의 전달체계개발과 이들 자립지원을 위한 능력개발이 중요하고 이에 추진을 위한 인적자원개발 개념은 연계되어야 함.
- 최근 수요자 중심형 접근(Client Based Approach)을 기본이념으로 추진되고 있는 복지전달체계는 지방정부 지역사회복지계획을 중심으로 상향식 계획수립 과정으로 추진되고 있으며, 휴먼뉴딜 정책시행이 자치단체 차원에서 이루어짐으로 지역인적자원개발정책 제고가 요구됨.
- 이를 위해 중앙정부 범부처간 연계와 지방정부 협력을 위한 법제도 기반강화 검토 필요성 제기됨.

- 이에 대한 대안으로 현재 교육과학기술부 소관 ‘인적자원개발기본법’의 개정을 통해 ‘휴먼뉴딜’을 추진하기 위한 법제도 보완으로 목표, 내용, 절차 역할, 범위, 방법 등 추진체계 구축이 필요함.
- 국가 및 지역 인적자원개발 정책을 기획 총괄, 조정 평가 등 종합적 관리 할 수 있는 부처의 신설 및 지방조직의 정비
- 특히 추진주체 관련 중앙정부 연계운영기구(관계장관회의), 지원조직(미래기획위원회)에 대한 법적 기반을 강화하고, 지방정부 협력과 정책시행을 위한 지역별 운영기구(인적자원개발협의회)와 지원조직(가칭 인적자원개발원) 및 재정확보를 위한 기금 조성 방안 등 구체적 사항을 고려한 법제도 기반구축 필요함.

나. 지역의 참여형 거버넌스 형성

- 인적자원개발정책의 거버넌스를 개혁해야 함. 특히 중앙정부 정책에 대한 지방의 효율적인 인적자원개발정책 수립과 집행을 위해서 지역 내 인적자원개발 관련 단체들(산-학-관-연)간 파트너십 구축이 절실함.
- 지역인적자원개발 - 학습 - 고용, 창업 - 복지로 이어지는 연계사업을 실시하여 정책추진의 효율성을 높일 필요가 있음.
- 광역자치단체와 중앙정부의 역할분담, 광역자치단체와 교육기관, 중소기업청, 종합고용지원센터, 기업 및 노동조합, NGO 등의 기관간의 관계, 광역자치단체를 둘러싸고 있는 개별주체간의 관계 정립 필요,
- 이를 위해 각 중앙 부처들이 지역단위에 두고 있는 다양한 협의 및 심의기구를 통합하여 각 지방자치단체 산하에 ‘인적자원개발위원회(가칭)’를 구성하여 인적자원개발정책의 중복성과 비효율성을 제거해야 함.
- 지역교육발전협의회, 지역전략산업 육성위원회, 지역노사정위원회, 지역고용심의회, 지역인적자원개발협의회, 직업교육훈련협의회, 지역혁신협의회, 지역평생교육협의회 등으로 고용 인적자원개발 관련 거버넌스 산재하여 연계, 통합 기능 부재



- 충북의 경우 고용인적자원개발사업은 총 279개 사업(고용창출 52, 인적자원개발 144, 지원 및 인프라 83), 1,666억이 투자
- 위원회의 구성원은 지방정부, 의회, 사업자와 노동자 대표, 정규교육기관 및 훈련기관 대표, 관련 단체이며, 그 역할로는 인적자원에 대한 계획 설계 및 발표, 인적자원개발시스템의 척도 마련, 기술수준과 고객 만족도 점검, 정기적으로 고용주와 구직자의 요구 평가, 전략 개발 및 권고, 인적자원개발 서비스 개발, 피드백 및 정책 결정 권고안 작성, 인적자원개발시스템 개선 및 관리 등임.

다. 자치단체 추진체계 정비

- 지역내 인적자원정책을 총괄조정 할 수 있는 조직 필요함. 국가계획과 연계한 지역 인적자원개발을 위해서 광역단위에서 지역인적자원개발정책 추진을 총괄 조정 기획할 수 있는 “과”단위 이상의 조직 필요함.
- 최근 전국 단위 조직 신설(계약심사과) 및 '08년 주민생활지원 8대 서비스(복지, 평생교육, 문화, 보건, 생활체육, 고용, 주거, 건강)기능별 연계를 통한 One-stop체제 구축 정책 사례 있음.
- 인적자원개발기본법에서는 지역인적자원개발협의회가 지역의 인적자원개발을 총괄·심의·조정하는 역할을 하게 되어 있으며 ‘협의회’의 지원은 지역인적자원개발지원센터가 할 수 있도록 되어 있음.
- MB정부 국정기조에 따라 지역인적자원개발지원센터가 교육과학기술부 지역인재육성사업 추진을 위한 협력네트워크 조직으로써 협의적 운영되는 현실에 따라 관련 평생교육 조직과의 통합 등에 대한 논의 제기됨.
- 특히 사람이 중심이 되는 분권형 21세기에 있어서 지역인적자원개발정책은 지방정부가 주도적으로 추진하여야 할 영역으로 이에 대한 체계적인 지원을 위해 자치단체의 권한(Empowerment)을 부여받은 전문기관(가칭 인적자원개발원) 설치가 요구됨.

라. 지역 휴먼뉴딜을 위한 기반구축

- 지역뉴딜을 위한 지역민 수요조사, 사업계획 수립 DB 구축 사업의 전개
- 지역사회 요구의 긴급성과 중요성을 고려한 휴먼 뉴딜을 위한 사업계획을 수립하여 지역인재육성과 지역경제발전, 중산층 살리기가 동시에 추진될 수 있도록 유도
- 미래인재의 직업능력개발, 지역 전통산업 인적자원의 재교육, 취약계층 직업능력개발 및 향상을 위한 프로그램 운영 등
- 사업추진을 위한 자원 확보, 사업 모니터링 시스템 및 사업의 객관성과 신뢰성을 담보할 평가체제구축

【주제발표 2】

일자리 창출을 위한 소상공업 육성과제

최순영 센터장(아산시 소상공인지원센터)

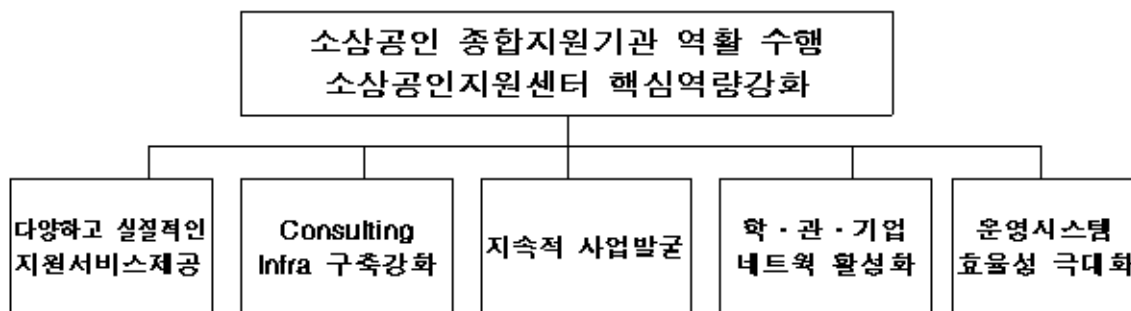
【주제발표 2】

일자리 창출을 위한 소상공업 육성과제

최순영 센터장(아산시 소상공인지원센터)

1. 소상공인지원센터운영목표와 현황

□ 운영목표



□ 2009년 주요 추진 업무

컨설팅	교육지원
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 상담·컨설팅확인서 발급(자금지원) ◆ 무료컨설팅 및 상담지도 ◆ 자영업종합컨설팅 ◆ 현장진단·지도 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 성공패키지창업교육 <ul style="list-style-type: none"> ~ 예비창업자(80시간) ~ 업종전환대상자(30시간) ◆ 경영개선강좌 ◆ 유관기관 교육지원
Consulting Infra 구축	홍보
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 상권조사 ◆ 업종별 동향조사 ◆ 사후관리 실태조사 ◆ 충남소상공인협의회구축 ◆ 업종동향 및 정보수집 ◆ 소상공인대회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 성공사례, 경영정보 신문칼럼기고 ◆ 소상공인을 위한 책자 발간과 보급 ◆ 성공·실패사례 발굴과 보급 ◆ TV 등 방송매체 전문가 출연

**창업 및 경영안정도모
소상공인구조고도화
지역균형발전 추구**



□ 충남소상공인지원센터 설치현황

- 설치현황 : 7개 지역 설치
- 설치지역 : 아산, 천안, 공주, 논산, 서산, 홍성, 당진
- 연 혁 : 1999년 충남소상공인지원센터(아산) 최초 개소 이후 도내
 소상공업균형발전을 위해 5개시 2개군에 걸쳐 설치확대
- 대표번호 : 1588-5302(www.sbdc.or.kr)

□ 주요추진실적(2008년 기준)

- 상담 및 컨설팅 지원실적 5,407건
 - 주요상담 및 컨설팅내용 : 업종트랜드분석, 경영활성화, 경영전략, 마케팅 및 판촉전략, 고객관리, 자금지원, 프랜차이즈본부사업화 등
- 정책자금지원 734개업체 19,478백만원(중소기업청, 충청남도기금지원)
- 창업경영교육지원 157회(교육총원 9,758명)
 - 창업경영강좌 자체개최 및 유관기관 교육지원
- 자영업종합컨설팅 및 현장지도 : 180개업체
 - 점포진단, 업종변경, 상권분석을 통한 점포선정, 홍보마케팅전략, 사업계획서 작성, 경영활성화방안지도, 아이템선정 등
- 소상공인 BSI 조사 530회
 - 소상공인 체감경기, 경기변동요인, 매출변동, 고용증감 및 애로사항조사
- 충남 30대주요상권조사
 - 상권별 현황, 점포조사에 의한 업종분포분석, 유동인구, 주요시설, 교통, 업종변화율 등 상권현황분석
- 책자발간 및 보급
 - 창업다이러리, 창업경영기교집, 업종별창업가이드, 해외신사업아이템
 충남주요지역상권분석, 창업경영교육교재 등
- 우수소상공업 발굴과 정부포상지원
- 소상공업 성공사례, 실패사례 발굴 전파
- 소상공인협의회(이업종교류) 개최
- 소상공업 발전을 위한 연구회 운영과 포럼개최
- 경영기법과 사례, 상권현황과 업종변동을 등 신문칼럼기고
- 유관기관 지원 대상 소상공인 타당성검토

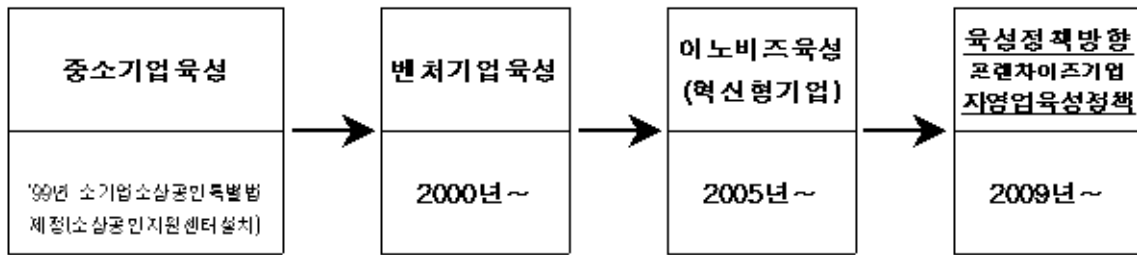
- 사후관리 및 실태조사
 - 교육생 창업경영지도
 - 상가임대차실태조사, 소상공인모니터링조사 등 소상공업을 위한 정부정책수립에 대한 자료 및 현황조사
- 소상공업정책수립을 위한 정책건의 및 개발 참여
- 업종전환진단시스템구축 등

2. 충남소상공업 현황(2007년 기준)

- ▶ 전국 사업체수 3,137,921개
- ▶ 전국 소상공업체수 2,721,905개(전사업체 대비 86.7%)
- 충남소상공업체수 110,261개(전사업체수 대비 86.5%), 전국대비 4.1%
 - 전사업체 수 12,7434개

지 역	업체수	비 율	지 역	업체수	비 율
천안	29,172	26.5%	연기	4,131	3.7%
공주	6,913	6.3%	부여	4,102	3.7%
보령	6,515	5.9%	서천	3,914	3.5%
아산	10,280	9.3%	청양	1,866	1.7%
서산	8,073	7.3%	홍성	5,448	4.9%
논산	8,120	7.4%	예산	5,076	4.6%
계룡	,1241	1.1%	태안	4,409	4.0%
금산	4,114	3.7%	당진	6,887	6.2%
충청남도	110,261	100%			

3. 기업지원정책 변천



4. 소상공업의 특징

- ① 다생다사
- ② 1인 또는 가족운영 비중이 높으며, 노동집약적 구조
- ③ 소자본창업으로 생계형 비중이 높으나 2000년 이후 다수의 성공모델 출현
- ④ 경력과 업종전환이 용이
- ⑤ 경기변동성에 직접적 영향
- ⑥ 업종별 특성이 다양하며, 기업가정신이 가장 활발하게 발휘됨
- ⑦ 사회중산층 구성의 근간
- ⑧ 사업주의 경영역량과 창의성이 기업성패에 절대적임
- ⑨ 생활문화업종으로 생활방식을 대변, 유행변화의 지표
- ⑩ 자영업 개체수 증가로 개체별 수익성 감소와 경쟁가속화

5. 국내외 프랜차이즈산업현황과 특징

□ 해외프랜차이즈현황

1. 미국 : 프랜차이즈산업 매출규모(2004년기준)는 총 소매 매출의 50%를 차지하며 1.5조 달러(약 1,500조원)상회
미국프랜차이즈 산업은 포화시장의 모습을 보여주고 있음
(출처 : 국제프랜차이즈협회(IFA) 조사)
2. 일본 : 프랜차이즈본부 1,088개(2004년기준)
프랜차이즈가맹점수 22만 5,957점('03년 대비 2.4%증가)
FR산업총매출 18조 7223억엔, 2004년 GDP의 3.77%
3. 아세안 프랜차이즈산업현황(Kotra 글로벌비즈니스 리포트 2008)
 - 1) 매출규모 : 각국 총 소매 매출의 5%~15%
각 국가별로 10~30%대의 성장률을 기록, 성장 초기단계로 진입
 - 2) 아세안 각국 정부는 일반소매비즈니스 성공률(25%)에 비해 프랜

차이즈사업성공률(90%이상)을 인식, 경제성장을 위해 프랜차이즈 산업 관련법안과 지원제도를 마련으로 프랜차이즈산업 적극육성

- ① 베트남 : 본부수 700개(2007년), 2010년까지 매년 30% 성장전망
- ② 필리핀 : 본부수 850개(2004년)
 - FR산업총매출(2004년)이 총소매 매출의 15%수준(50억달러), GDP 대비 1.2%수준
- ③ 인도네시아 : 본부수 450개
 - FR산업총매출 2001년(30억달러)에서 2006년(60억달러)로 성장

□ 국내프랜차이즈산업현황(2005년 프랜차이즈 실태조사/산업자원부)

1. 현 황

- ① 프랜차이즈가맹본부 및 가맹점수 현황
 - 가맹본부 수 : 2,211개('02년 1,600개 대비 38.2%증가)
 - 가맹점 수 : 284,182개('02년 119,623개, 137.6% 증가)
- ② 프랜차이즈산업종사자수
 - 2005년 100만명, '02년 57만명 대비 47%증가
- ③ 프랜차이즈시스템산업 매출규모 및 전망
 - '05년 전체 매출액 : 61조원

2. 국내 프랜차이즈기업의 성공요인 분석

'02년 조사된 777개 가맹본부 중 '05년 재조사로 차이분석

- ① 가맹점 수 대 휴폐업 여부
 - 11~20개 가맹점을 지닌 가맹본부 생존률이 67%로 가장 낮음
 - 가맹점수가 21~50개인 본부가 전체집단 평균생존률(73%)과 근사, 51~100개인 본부생존율 83%로 50개를 기점으로 뚜렷한 차이
 - 가맹점수가 500개 이상인 본부 생존율 95.7%
- ② 특 징 : 가맹점수, 가맹사업기간, 가맹사업개시 전 사업준비기간, 기업투명성에 비례하여 생존율이 높음

□ 프랜차이즈산업의 특징

- ① 성공사업모델에 대한 반복재생산으로 새로운 사업시스템
- ② 사업전파속도가 매우 빠르며, 본사와 가맹점사업자는 독립된 사업자임에도 불구하고, 외관상으로 동일사업자로 인식



- ③ 프랜차이즈산업은 최초 가맹금(가맹비, 교육비, 시설투자비 등), 로열티, 상품공급대금 등 본부로 집중되는 상향식 자본흐름구조
 - 국내 프랜차이즈 점포당 평균 초기투자액 1억1,650만원,
 - 전체 가맹점의 68%가 비수도권에 집중된 반면 본부는 수도권에 집중
 - 가맹점 수 '02년 약 12만개 대비 '05년 28만개(137%증가)로 프랜차이즈산업성장의 계기가 되었지만, 지역경제의 자본유출을 발생시켜, 지역브랜드 육성이 시급한 당면 과제임
- ④ 경력전환, 고용창출이 용이한 특성을 갖추고 있음

□ 국내 프랜차이즈산업육성방향(성장과 견제)

- 1) 가맹사업진흥에관한법률요약 (2009.3.18일부개정, 시행 2009.9.19)
 - ① 가맹사업의 물류 효율화 및 정보화 촉진에 관한 업무
 - ② 교육·연수 및 전문인력 양성
 - ③ 가맹사업 진흥활동에 관한 업무
 - ④ 가맹사업의 국제화 촉진에 관한 업무
 - ⑤ 가맹본부 자금지원
- 2) 가맹사업공정화에관한법률(공정거래위원회)
 - 가맹본부와 가맹사업자간 불공정거래를 제한하고, 균형발전도모

6. 소상공업발전을 위한 정부지원시책(2009년)

1) 창업 및 경영개선자금

- ① 사업규모 : 5,000억원
- ② 지원한도 : 업체당 최고 5천만원 이내 지원기간5년
- ③ 대상기업
 - 제조업, 건설업, 운송업, 광업 : 상시종업원 10인 미만 업체
 - 도·소매업 등 각종 서비스업 : 상시종업원 5인 미만 업체
- * 용자지원 제외 대상 : 금융·보험업, 사치향락적 소비, 투기조장 업종
- 우선지원대상 : 창업경영교육과정 및 컨설팅과정이수업체
- ④ 대출금리 : '09년 2/4분기 대출금리 : 3.98% (분기별 변동)

2/4분기 정책자금 1조원 예정

2) 휴면예금관리재단 지원사업

- 저소득층 창업지원사업(총 40억원규모)
- '09년 5월 이후 시행예정

3) 폐업 자영업자 전업지원 자금

소상공인 폐업자 및 사업전환 희망자를 대상으로 창업경영자금을 지원

- ① 사업규모 : 1,000억원
- ② 용자시기 : 2009. 1. ~ 자금 소진시 까지
- ③ 지원대상(자금신청일기준)
 - 폐업자 : 1년 이상 영업을 하다 폐업한 지 2년 이내로 재창업 예정자
 - 사업전환 희망자 : 1년 이상 영업을 계속해온 자로서 사업전환희망자
 - * 중기청장이 정한 재창업·사업전환 관련 교육 또는 컨설팅 이수자에 한함
- ④ 용자조건 : 소상공인 창업 및 경영개선자금과 동일
 - 지원한도 : 5천만원
 - 대출기간 및 금리 : 5년, 연 3.98%(분기별 변동금리)

4) 자영업자 유동성 지원 특례보증(신용보증재단 1588-7365)

- ① 대상기업 : 사업자등록증상 개업일로부터 6개월 경과업체
- ② 보증한도 : 2천만원 이내
- ③ 보증기간 : 5년 이내

5) 소기업 소상공인 신용보증

- ① 보증신청 기업
 - 사업성이 있고 신용상태가 양호한 개인사업자 또는 법인사업자
 - 대상제외 기업
 - 휴업중인 기업, 대출금에 대한 빈번한 연체기업, 보증제한업종

6) 저신용, 미등록사업자(무점포, 노점상 등) 특별신용보증

- ① 무등록 사업자
 - 노점상, 행상 등 무점포 상인
 - 전통시장내 무점포 상인의 경우 상인회의 사실 확인
 - 통·반장, 아파트 부녀회, 관리인, 기타 주변상가 입점사업자 등 무점포 상인의 영업활동을 입증(사업사실 확인이 불가능 시 제외)



○ 입점 무등록 상인

- 임대차계약서 또는 상인회로부터 사업사실을 확인

○ 유제품 배달 등 개인용역을 제공하는 사업자

- 원청 사업자와의 계약서로 사실을 확인

② 저신용 사업자 : 신용등급이 9등급 이하인 등록 사업자

③ 보증제한 대상

○ 신용불량자, 금융기관 연체자 등 채보증제한 대상자

○ 무점포 사업자로의 사업사실 확인이 불가능한 자

○ 가로정비구역 등 노점영업행위규제강화 구역내의 무점포 사업자

④ 지원규모 및 한도 : 총 1,000억원

○ 저신용사업자·점포입주 사업자 : 최대 500만원

○ 기타 무점포·무등록 사업자 등 : 최대 300만원

7) 성공창업 패키지 프로그램

예비창업자 및 업종전환예정자를 대상으로 창업 전 과정에 걸친 다양한 프로그램을 운영하여 성공적인 창업을 지원

○ 대상 : 예비창업자(80시간), 업종전환예정자(30시간)

○ 내용 : (1단계)창업적성진단→(2단계)이론교육→(3단계)현장실습
→(4단계)워크숍→(5단계)자금지원→(6단계)사후관리로 구성

8) 경영개선 교육지원

○ 교육 내용

교육명		사업 내용
기초교육		단기교육으로 경영개선 동기부여에 중점을 둔 교육방식
소그룹 교육	체험	소그룹단위의 체험·맞춤형 교육방식(6시간 내외)
	실전	토론, 실습, 역할연기 등 실전·몰입형 교육방식(20시간 내외)

9) 자영업 컨설팅지원(제조업은 ‘쿠폰제컨설팅’ 사업에 참여가능)

전문 인력을 활용, 소상공인들에게 맞춤형컨설팅 지원

○ 지원내용 : 매출확대, 시설개선 등 경영개선과 업종전환(폐업 포함)이 필요한 자영업자에 대해 컨설팅을 지원

- 일반컨설팅(3일 이내), 심화컨설팅(10일 이내)으로 해결
- 자영업자는 컨설팅 수행과제(기간)에 따라 차등 부담(5~10만원 이내)
- 신청방법 : 소상공인종합정보시스템(www.sbdc.or.kr) 또는 센터에 신청

10) 소상공인 e-러닝 교육

- 홈페이지 : edu.sosang.kr 또는 edu.sosang.or.kr
- 교육대상 : 예비창업자 및 소상공인, 업종전환 예정자
- 세부내용

과정	지원과정	차시	주요내용
공통과정	18과정	43	창업과정에 대한 업종분석, 아이템선정, 고객관리 등으로 구성
전문과정	26과정	80	음식, 슈퍼·체인, 이물·미용, 자동차정비, 세탁, 화훼, 화장품 등 8개업종 전문과정으로 구성
합계	44과정	123	

11) 인터넷을 통한 상권정보 제공

입지·업종선정지원을 위해 지역·업종별 상권정보를 전자지도로 제공

- * 점포(업종현황 등), 인구(인구통계분석 등), 시설 정보 등
- 전국소상공인지원센터에서 현장 조사한 전국 600개 상권정보제공
- 200개 업종에 대한 창업전 필수사항 점검 정보 제공

12) 소기업, 소상공인 공제제도 (중소기업중앙회)

소기업·소상공인의 폐업이나 노령 등 생계위협으로부터 생활안정을 기하고 재기의 기회를 제공하고자 도입한 공제제도

- 지급 사유
 - 폐업, 법인대표자의 질병 또는 부상으로 인한 퇴임 또는 가입자의 사망
 - 가입기간이 10년이 경과하고 가입자 연령이 60세 이상인 경우
- 지급 수준
 - 지급사유 발생시 매년 적립부금에 복리이자율을 적용한 금액(일시금)
 - 복리이자율 : 폐업·사망시 4.7%, 퇴임·노령시 4.4%
- 기타지원사항
 - 누적 납입금액을 한도로 대출 지원(12개월 이상 납부시)



- 상해 사망 및 후유장애 발생(3~100%)시 월부금의 150배까지 보험금 지급
- 수급권 보호를 위해 공제금의 압류, 담보 및 양도 금지

13) 청년 프론티어 소상공인 창업지원 사업

전통시장 내 빈점포를 이용하여 창업하고자 하는 경우 지원사업

- 지원규모 : 125억원 용자, 500개 점포
- 지원조건 : 25백만원 범위내, 연리 3.5% 상환기간 5년
- 지원대상 : 전통시장내의 3개월 이상 빈점포에서 창업예정자(40세 미만)
- 신청방법 : 시장경영지원센터(www.sijang.or.kr, 042-252-1430)

14) 마이크로 크레딧- 보건복지가족부

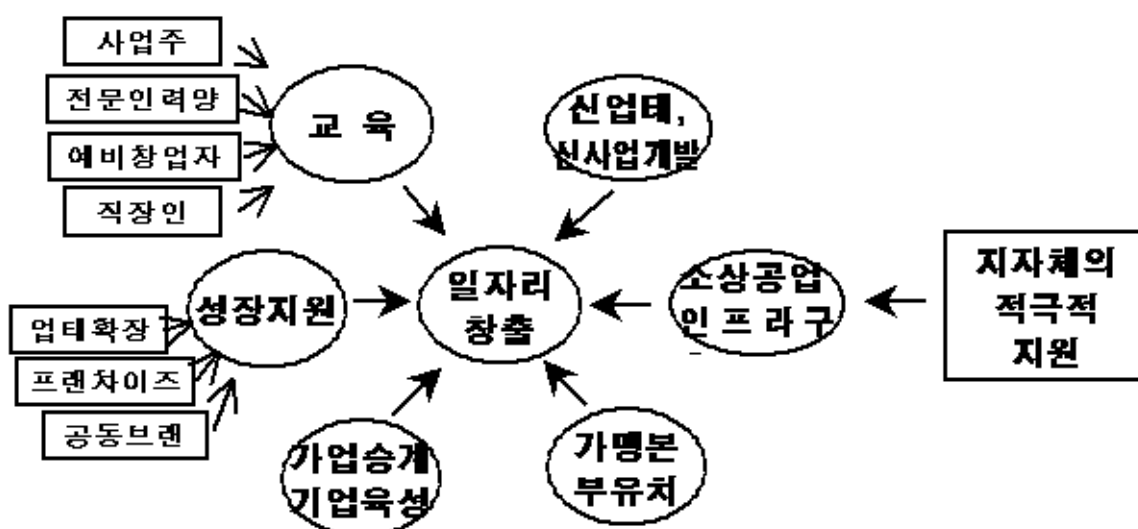
저소득계층에게 무담보·무보증 자금대여 및 체계적인 창업서비스를 제공

- 지원대상 : 자활공동체 및 저소득 개인
 - (자활공동체) 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 조합 또는 공동사업자의 형태로 자활사업을 운영하는 업체
- (저소득 개인) 국민기초생활보장법상 수급자 및 차상위 가구
- (자금지원) 평균 1,000만원 이내('09년 지원규모, 금액 조정)
- 문의처 : 복지부 자립지원투자과(02-2023-8449)

일자리 창출을 위한 소상공업육성에 대한 전략적 과제

1. 소상공업개체수 증가에 따른 한계경쟁력을 극복하고, 지속가능 경영을 기반으로 하는 노동집약적 부가가치산업육성
2. 산업화, 도시화 기반이 약한 지역을 개발지향이 아닌 지역 내 보유하고 있는 콘텐츠링크형, 청정지역형 아이템으로 개발, 관광, 웰빙, 체험과 Fun 기반형 아이템으로 특화개발
3. 성장성이 높은 소상공업을 발굴하고 성장지원을 통한 외형성장과 지역적 한계성을 극복, 자본력을 집중시켜 지역유망기업으로 육성
4. 예비창업자의 사업역량을 강화하여, 준비된 창업자를 양성하고 향후 성장잠재력이 높은 소상공인으로 육성
5. 1인창조기업, 1인1창업, 1인벤처, 멀티잡스, 인터넷쇼핑몰 등 소호형 기업을 양적으로 확대하고, 직장인들도 쉽게 창업할 수 있는 (Easy Biz) 분위기 조성
 - ▶ 1인창조기업 3만개육성정책 방향에 적극적 동참
 - ※ 1인벤처 투자, 기부에 대해 세금감면, 인허가절차 간소화
 - 벤처협회 인증 받는 1인 벤처에 대해 간이회계, 세무처리 인정, 세감면혜택, 공공건물무상임대 등 인센티브제공
6. 고령화사회와 실버산업성장을 견인하는 실버창업육성지원

※ 소상공업 일자리 창출모델





일자리 창출을 위한 소상공업육성에 대한 실천방향

1. 소상공업인프라구축강화방안

- 중소기업지원체계는 정부기관, 정부산하기관, 출연기관, 출자기관 등 다양한 지원분야와 인력을 갖추고 있음. 반면 소상공업지원은 소상공인지원센터가 전국대표기관이며, 그 외 소수기관에서 일부업무만을 수행, 전국 소상공업체수 260만여개 대비 지원기관과 인력 등 매우 취약한 상황임
- 소상공업지원기관, 단체, 대학 등 광역네트워크 구축
 - 소상공인지원유관기관 : 노동부(고용지원센터, 근로복지공단),
 - 단체 : 업종별협회, 여성경제인협회, 사회연대은행 등
 - 대학 : 소상공업관련학과(디자인, 의류, 유통, 출판, 외식학과 등)
 - 중소기업지원기관 중 소상공업관련업무 수행기관

2. 신업태 신사업개발과 보급

- 지역관광자원, 특산품이 소상공업과 결합된 복합형 소상공업태 개발
- 해외 신사업아이템 보급
- 1인1창업, 1인벤처, 1인창조기업, Multi-Jobs 분위기조성에 의한 아이디어창업, 부가수익 창출형 창업, 성취형 창업 등 자유로운 소자본 창업문화로 다양한 업태와 신사업창출을 유도
- 충청남도내 산재한 특산품을 이용한 융용상품의 개발과 대도시를 중심으로 상품과 전문인력양성공급

3. 소상공업의 성장지원을 통한 기업화

- 프랜차이즈기업화, 공동브랜드 육성으로 지역대표브랜드 양성

4. 대상별, 기능별교육 강화

1) 성공패키지창업교육

① 예비창업자교육

- 예비창업자에 대한 준비된 창업과 경영역량 함양
- 창업시장진입과 안정적 정착을 지원

- ② 업종전환 및 재창업 교육
- 2) 경영개선교육(역량강화교육)
 - 소상공업의 성장잠재력과 운영성과를 높여, 장기적으로 고용창출
- 3) 인터넷쇼핑몰 등 세분화된 전문교육
- 4) 프랜차이즈사업화지원교육
 - 프랜차이즈시스템의 장단점과 법률적 환경을 비롯하여, 자사에 적합한 시스템을 설계할 수 있도록 역량강화 교육
- 5) 프랜차이즈전문인력육성지원
 - 소상공업관련학과 재학생 및 졸업예정자 대상으로 창업경영교육을 실시하여, 소상공업 분야에 대한 이해도를 높이고, 프랜차이즈산업 분야로 진출가능성을 높임.
 - 가맹본부수요에 적합한 슈퍼바이저, 점포개발전문가를 양성

5. 프랜차이즈본부 유치

6. 가업승계기업육성

- 중소기업 가업승계지원센터가 설치 운영 중에 있으며, 소상공업 분야로 확대할 필요가 있음

7. 실버창업육성

- 고령화사회로의 빠른 진입속도와 수명연장은 심리적, 경제적으로 준비된 노인증가와 경제활동욕구증가로 인해 노인일자리창출과 실버산업육성이 새로운 과제로 제시되고 있음
- 실버창업지원을 위한 실버산업동향파악, 아이템개발, 창업교육, 성공사례 전파 등 실버산업육성에 동참



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

【제2세션】

「상생·협력을 향한 지역발전전략」

3. 상생과 통합을 위한 일자리창출의 방향과 과제
 - 최한규 박사(단국대 / 충남 북부권역 상생협력 포럼 상임운영위원장)
4. 상생협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직(NGO)의 역할과 과제
 - 권경주 교수(건양대 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등사례연구위원장)



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

【주제발표 3】

상생과 통합을 위한 일자리창출의 방향과 과제

최한규 박사(단국대 / 충남 북부권역 상생협력포럼 상임운영위원장)

【주제발표 3】

상생과 통합을 위한 일자리 창출의 방향과 과제

최한규 박사(단국대 / 충남 북부권역 상생협력포럼 상임운영위원장)

I. 서론

최근 우리사회는 성장 잠재력이 빠른 속도로 고갈되어가고 있으며, "경제체질의 구조적 약화"에 대해 우려하는 목소리도 높다. 자본과 노동 등의 요소생산성이나 정부정책, 법률, 제도 등의 효율성을 나타내는 국가생산성은 급격히 하락하고 있고, 자본의 순유출과 산업공동화(空洞化)의 가능성도 높게 점쳐지고 있다. 설비투자가 줄고, 출산력은 세계 최저수준으로 떨어진 반면에 가장 활발히 경제활동에 참여해야 할 청년들의 실업률은 급속히 높아져서 외환위기 이후 최고수준을 경신하고 있다.

정부가 "1인당 국민소득 2만달러 시대로의 도약"을 구호로 내걸었지만 환률절상의 효과가 아니었다면 8년째 1만불의 고개를 넘지 못했을 것이다. 또한 과거의 새만금 간척이나 부안 핵폐기장 건설, 고속 철도 건설 등의 국책사업들은 지역사회의 이해집단의 반발에 밀려 우여곡절을 겪은 바 있으며, 현재도 충청권의 행정수도이전 및 그 위상을 두고 여야와 지방자치단체가 갈팡질팡하고 있다.

이에 새로운 상생 성장 동력을 어디서 어떻게 찾을 것인지, 그에 걸맞게 정부와 기업, 그리고 시민사회를 어떻게 하나로 통합하여 이끌어 나갈 것인지에 대해서는 정책적이고 단기적인 처방에 관한 논의는 무성하지만, 정작 가장 근본이 되는 이 시대에 대한 진단, 그리고 변화를 추동할 방향에 대한 깊이 있는 철학과 이론은 부재한 것이 현실이다.



제대로 된 변화로 통합의 길을 모색하려면 깊이 있는 철학과 올바른 이론적 진단이 따라야만 하는 법이다. 국가차원의 국민통합과 상생의 길은 법과 제도의 개선만으로 이루어지지 않기 때문이다. 국민의 의식과 역사관, 그리고 통합과 상생을 이끌어갈 주도세력의 명확한 방향인식이 우선되어야 하기 때문이다.

지역상생과 사회통합을 위한 전략은 그래서 핵심적 시대동향에 대한 정확한 인식을 바탕으로 기획되어야 한다. 과거로부터 지금에 이르는 변화의 궤적을 파악하고, 현재적 사회 상황과 문제점을 진단한 후, 향후 발전방향 및 실행방안을 모색해야 할 것이다. 특히 정보사회를 넘어서는 거대한 전환기에 우리는 그 변화의 사회적 요구와 방향에 대해 제대로 파악하지 않으면 안 된다.

최근 한국사회는 지구촌 전역에 걸친 지식정보혁명에 대한 대응과 장기간의 권위주의·위인주의 통치행태의 청산이라는 이중적 개혁 과업에 직면해 있다. 따라서 지역 상생을 통한 균형발전 및 지방분권이라는 국가과제와 사회통합의 목표도 산업사회 이후에 전개되는 “Post”적 시대상황이나 통치체제의 역동성에 대한 폭넓은 이해나 통찰이 따르지 않고는 단견적이고 즉흥적인 구호성 정책으로 전략할 위험성이 크다.

즉, 상생과 통합이라는 시대적 화두도 전반적인 먹고사는 “빵”의 문제를 해결하지 않으면 즉흥적인 정책들의 행진으로 끝날 수도 있는 것이다.

현재 네트워크사회로 빠르게 진입한 한국사회에서도 “고용방식”과 “거버넌스(governance) 구조”의 변화를 요구받고 있다. 구체적인 일자리와 정책개발의 일관성을 위해서는 상생과 협력이라는 시대적 변화를 배경으로 사회과학적 이론과 결합한 정책패러다임의 개발이 적극적으로 요구되는 시점이다. 따라서 새로운 지역상생과 사회통합의 비전을 탐색하는 과정에서는 지난날 우리사회에 장기적으로 통용되어온 단순 성장모형이라든가 그에 후속한 복합적 성장모형을 지양한 발상의 대전환이 필요하다.

이러한 시대적 요청에 대한 발상의 전환을 바탕으로 하는 일자리창출 정책은 지역상생과 사회통합의 국가 비전을 제시할 수 있을 것이다.

II. '상생'과 '통합'의 화두 · 등장배경

1. 한국사회의 갈등 구조

1) 사회해체의 심화구조

무엇보다도 먼저 지적할 부분은 경제적 활력의 저하에 따른 양극화의 심화이다. 경제 활력의 저하는 참여정부만의 실책이라고 보기 힘든 부분도 존재한다. 국민의 정부 하에서 외환위기에 따른 경제문제를 풀어가기 위해 시행했던 경기부양정책들의 후유증이 몇 년 시차를 두고 나타난 경우도 많기 때문이다. 외환위기 이후 실업자가 누적되고 장기지속형 실업자 층이 퇴적되었다. 또한 국민의 정부에서 구매력을 높이기 위해 무분별하게 발급한 카드 때문에 가계 파산과 개인 신용 불량자가 증가하는 부작용이 나타났다. 그리고 소득분배구조의 악화로 인해 중산층의 숫자가 객관적으로 감소하였을 뿐 아니라, 중산층 귀속감도 감소하였다. 특히 문제가 되는 것은 중산층에서 하락을 경험한 '새로운 빈곤층'이 등장했다는 점이다. 문화적으로는 고도 성장기를 특징짓던 '상승에의 기대와 열망의 문화'가 외환위기 이후 '하강에의 두려움과 좌절의 문화'로 전환하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이는 특히 젊은 층을 중심으로 경제우선의 물질주의적 가치관이 대두하게 된 것과 떼어 놓고 생각할 수 없다. 대학생들은 취업난이 심화되면서 졸업을 한 두 해씩 미루는 것이 점차 일반화되고 있다. 거기에 전통적인 빈곤층을 포함한 차상위층의 비중이 증가하는 것도 큰 문제가 되고 있다. 그래서 분배와 성장 간 선순환을 이끌어갈 정책 마련이 시급한 처지가 되었다.

두 번째 심각한 문제는 사회의 해체이다. 사회해체는 사회적 연대의 기초인 가족의 해체로 나타난다. 가족해체의 가장 큰 이유는 세계 최고 수준에 이른 이혼률과 결혼과 출산을 미루려는 경향이다. 이미 세계 최저 수준에 이른 출산률은 사회적 재생산을 걱정해야 할 수준에 도달했음을 보여준다. 또한 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있어서 조만간 전통적인 가족의 모습은 급격히 바뀔 전망이다. 거기에 보태서 자살률과 강력범죄의 증가는 미시적 수준에서 진행되는 사회해체에 대응할 새로운 통합모델이 필요함을 말해준다.

세 번째는 노동시장 내에서 심화되는 이질성이다. 외환위기 이후에 노동시장에서 보호받는 대기업 정규직과 보호받지 못하는 비정규직간의 양극화가 심각해

졌다. 더구나 보호받는 대기업 정규직 중심 노조들은 한편으로는 강경투쟁과 지나친 정치화로, 다른 한편으로는 특권을 이용한 비리로 인해 국민적 비난을 받기도 하였다. (예: 엘지칼텍스 노조의 파업과 기아자동차의 취업비리) 무엇보다도 중요한 것은 매우 빠른 속도로 고용불안정성이 높은 비정규직 노동자의 비중은 높아지고 안정적인 직업의 숫자는 줄어들고 있는데, 발전 비전이 불투명한데서 생겨나는 불확실성을 흡수하여 노동시장의 불안정성을 낮출 적극적인 노동시장정책의 시행은 매우 지체되고 있다는 점이다. 특히 실업대책, 교육훈련, 취업알선, 노사관계개선 등을 통합적으로 운영할 수 있는 종합적 정책비전은 아직도 제시되지 않고 있다.

2) 정치 참여의 과잉구조

시민단체 및 이익집단의 참여확대가 가져온 부정적 효과는 사회갈등의 정치화를 들 수 있다. 절차적 민주주의가 심화되고 참여정부 또한 적극적으로 이를 수용한 결과 다양한 이익집단의 요구가 분출되었으며, 사회 전반적으로 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 집단의 이익을 우선하는 모습이 많이 눈에 띄고 있다. 그러나 정당과 정치권의 수용능력을 넘어서 관리되지 않는 요구의 과잉으로 나타나는 경향도 있었다. 이러한 ‘과잉 참여’와 제도화되지 않는 갈등은 사회발전에 긍정적이기보다는 부정적 효과를 미치게 된다. 더구나 사회갈등의 심화는 단기적이고 정치적인 대립전선에 국민들의 시선을 집중시켜 상대적으로 거시적이고 구조적인 문제를 간과하게 하는 차단효과를 발생시켰다.

참여정부에 들어서 사회갈등이 누적되면서 그 양상이 복합적으로 전개되고 있는데, 이는 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라 갈등양상이 ‘억압형 → 잠재형 → 표출형 → 확산형’으로 바뀌는 것과 궤를 같이 한다(서문기, 2004). 또한 과거와 달리 정부가 갈등의 중재자보다는 갈등의 당사자로 부각되어 사회 전반적인 갈등조정 역할이 취약해지는 경향도 나타나고 있다. 이러한 경향은 경인운하건설사업, 새만금 간척사업, 부안 핵 방폐장 건설, 천성산 터널공사, 행정수도 이전의 문제 등 대규모의 토목사업에서 두드러지게 되었다. 이에 따라서 사회적 갈등을 제도화하고 체제내화 하는 전략이 절실했다.

또한 사회의 전반적 ‘과잉 이념화’에 따라 전문가적 정책기능이 왜소해지는 심각한 피리를 낳았다. 주요 정책의 입안과정에서 세계관이나 이념의 차이를 지나

치게 부각시키는 “과잉 이념화”가 실제 정책효과에 대한 객관적이고 냉정한 전문가적 분석의 여지를 빼앗아가 버리는 현상이 반복되고 있다. 특히 교육정책에서 핵심이 된 ‘8학군 효과’나 고교 평준화의 장기적 효과에 대한 논쟁의 경우, 제대로 된 경험적 자료에 근거한 분석과 그에 따른 전문가적 토론의 과정을 건너 뛰어 곧바로 ‘평등’과 ‘수월성’간의 이념 논쟁으로 비화하곤 하였다. 그러나 이 시점에서 우리에게 필요한 것은 장시간에 걸친 학력 자료와 학교 및 가족의 특성에 대한 시계열 자료를 동원해서 평준화 효과를 측정하는 장기적 처방이다. 이러한 과잉 이념화의 결과 대학입시정책은 과거 역대정권에서 동원했던 단기적인 땀질식 처방에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 그리고 선의의 정책이 가져온 의도하지 않은 부정적 결과도 줄어들지 않고 있다.

3) 참여정부와 현 정부의 정책 전환의 딜레마 구조

참여정부의 역할에 대한 자기규정과 시대적인 변화 사이에 큰 거리감이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 그 가장 큰 이유는 참여정부의 비전을 입안하고 실천해 나가는 주도세력의 의도와 사회변화의 주된 흐름 사이에 큰 차이가 있기 때문이다. 인지방식과 대응의 어긋남은 딜레마 상황을 재생산하는 것으로 생각된다. 참여정부와 현정부의 정책차이로 인한 딜레마로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 단기적 처방과 장기적 효과의 딜레마이다. ‘참여’와 ‘분권’과 ‘균형’이라는 참여정부의 모토는 최소 10년 이상의 비전을 가지고 장기적으로 추구해야만 결정적인 반전의 계기(critical momentum)를 만들 수 있는 과제들이다. 그러나 정치적인 지지를 얻기 위해서는 단기적으로 효과가 있는 정책을 추진하려는 유혹을 강하게 받게 된다. 특히 집권 초기에 소수와 정권으로 시작한 참여정부의 경우에 비록 탄핵정국을 계기로 정치적인 다수당이 되기는 했지만, 대중적 지지도가 떨어질 경우에 정치적 지지를 고려하는 단기적 처방을 쓰려는 유혹이 강해진다. 그러나 단기정책을 쓸수록 본래의 장기적 정책비전에서 멀어지는 딜레마가 발생한다.

둘째, 집중권력에 의존한 분권화의 딜레마이다. 참여정부의 대표적 정책인 분권 정책을 입안하고 집행하기 위해서는 중앙정부의 자원 및 인력에 크게 의존해야 한다. 그런데 중앙부처는 자신의 예산권과 인사권, 정책집행 권한을 스스로 지방에 이양하지 않으려는 강한 관성을 가지게 마련이다. 특히 지방이 스스로 자발적인 행정을 하기 어렵고 재정적 기반이 취약한 상태에서는, 혁신적인 정책을 집행

하는데 주도적 역할을 할 수 있는 세력이 충분히 성숙되지 않았기 때문에, 지역의 토호세력을 중심으로 지역 권력을 강화하여 중앙의 지원을 촉구하는 중앙 의존적인 발전전략을 지속하게 될 가능성이 높다. 그래서 정치적 고려에 의한 지역 투자를 유도하는 구태의연한 관행이 지속되기 쉽다. 즉, 목표는 분권이나 수단은 과거의 집중권력에 의존하는 딜레마가 나타날 수 있다.

셋째, 참여와 제도화 간의 딜레마가 존재한다. 대체로 제도화되어 수렴되지 않는 과잉 참여는 사회갈등을 고조시키는 경향이 있다. 참여의 폭이 확대될수록 의견조정과 합의도출에 소요되는 시간과 비용이 기하급수적으로 증가한다. 그래서 ‘참여’를 강조하는 언어적 수사가 증가할수록 체제가 부담할 제도화의 비용이 증가하게 되는 것이다. 그리고 이렇게 제도화되지 않은 ‘갈등의 정치’는 합의의 기반을 소진시켜 사회통합을 저해할 가능성 증가하게 된다.

넷째, 이념성과 실행 전문성간의 딜레마이다. 참여정부 내에는 정치적이고 이념적인 주도세력과 실행을 담당한 관료집단간의 이질성이 존재하는 것으로 보인다. 과거 민주화운동에서 변혁적 사회운동의 경험을 가진 젊은 정치인들을 중심으로는 매우 진보적인 정치적 수사와 개혁성을 강조하는 분위기가 발견된다. 다른 한편으로는 과거 발전 국가적 경험에 익숙해 있는 관료들이 대거 경제사회정책의 집행을 담당하고 있다. 이 두 집단은 어색한 공존을 하고 있다. 즉, 현 정권이 선포한 개혁성을 표방하게 되면 전문가 인재군을 배제하는 의도치 않은 결과를 초래하고 전문가 집단내부의 냉소 분위기를 초래할 가능성이 많다. 반면에, 개혁성과 무관한 과거 유형의 관료들에 의지할 경우에는 개혁적 이념들의 선명성을 유지하기 힘들어지는 딜레마가 존재한다. 따라서 개혁적이고도 전문적인 인재군을 대규모로 확보하지 못하는 한, 이러한 딜레마는 해소되지 않는다.

다섯째, 권위주의 타파가 가져온 권위 실종의 딜레마이다. 기관이나 제도의 권위는 사회적 정당성을 확보하는 토대이다. 참여정부에 들어서 검찰, 언론, 대학, 심지어 청와대 등 과거 권위주의 유산을 과감히 비판하여 과다한 결정력을 가진 특권집단을 없앴 것은 민주화의 확대이며 큰 성과라고 할 수 있다. 그러나 문화적 특성으로나, 경험적인 관찰로 보면 권위주의와 권위 간에는 상관성이 존재한다는 것도 부인하기 힘들다. 급속한 권위주의 타파를 보완할 정당한 권위 형성이 지체되는 “권위 지체현상”이 발견된다. 그 대표적인 것은 대통령의 리더십이다. 대통령의 권위주의적 리더십은 국민 모두가 원하지 않는 문제이지만, 대통령의

‘권위 없는 리더십’은 더 큰 문제를 낳을 수 있다. 권위주의의 대안인 합리적, 법적 권위의 형성은 장시간의 합의와 실험을 필요로 하기 때문에, 단기적으로 권위주의는 타파되었는데, 모두가 존중할 수 있는 대안적인 법적, 합리적 권위는 쉽게 만들어지지 않는다.

여섯째, 언술/담론과 비판/책임간의 딜레마이다. 정치인의 리더십은 상징, 언술, 담론 수준에서 가장 잘 드러난다. 특히 대통령의 리더십에서 언술이 차지하는 비중은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 문제는 후보자의 언술과 담론이 가진 파격성과 직접성은 신선함과 상징동원의 자산이 되지만, 현직 대통령의 언술과 담론이 가진 파격성과 직접성은 논란과 체제 부담의 원인이 된다는 점이다. 따라서 통합적이고 일반론적이며 유연한 수준의 담론이 필요해진다.

일곱 번째, 강화되는 세계화 환경과 사회통합 노력 간의 딜레마이다. 경제적 개방은 취약계층의 경제적 고통을 증대시키고 장기적이고 구조적인 실업과 불평등을 증대시키며 중산층을 파괴하여 사회적 불안정을 증대시킨다. 더구나 세계적인 이동의 증가로 인해 기존의 지역적 연대감이나 정체성이 파괴되어 지역상생과 사회통합의 필요성은 더욱 절실해지고 있다.

2. 한국사회의 네트워크 구조 변화

1) 네트워크 사회의 도래와 네트워크 거버넌스

그동안 한국사회를 암묵적으로 정책적 지향과 관심을 지배해 온 것은 근대적이고 합리적이며 환원론적인 사고였다. 즉, 행위의 주체가 분명한 선택권을 가진 개인이며, 이들은 복잡적이고 분명한 선호의 원칙에 따라 행동하며, 그 기반에는 합리성이 작동하고 있다고 본 것이다. 전통적인 패러다임에서는 사회현상을 궁극적인 개체들로 환원하여 설명하고자 한 것이다.

그러나 네트워크의 복잡성에 주목하는 최근의 연구에 따르면 개별 행위자로 환원시키기 어려운 출현적 속성에 대한 관심이 증대되고 있다. 전통적인 경제학에서는 수확체감과 자원회소성의 법칙에 기반해 현상을 설명하려 했지만, 네트워크 과학의 입장에서는 수확체증의 법칙이 보다 중요해지는 것이다. 이제는 하드웨어에 대한 투자만으로 해결되지 않는 소프트웨어에 대한 관심이 중요해지고 있다.

<표 1> 조직패러다임의 변화

전통적 조직		새로운 조직
닫힌 체계 (closed system)	→	열린체계 (open system)
위계적 체계 (hierarchical system)	→	수평적 네트워크 (horizontal network)
합리적 체계 (rational system)	→	자연적 체계 (natural system)
노드 (node) 중심	→	링크 (link) 중심

또한 과거에는 예측 가능한 질서에 대해 관심을 모았으나, 예측 불가능한 복잡계의 혼돈에서 드러나는 자기조직화의 경향에 대한 관심으로 이행되고 있다. 불규칙한 변화와 비선형성, 그리고 질적인 도약과 상전이 등이 중요해지고 있는 것이다. 이러한 변화는 모두 부의 축적(stock)보다는 어떻게 활용할 것인가 (flow)로 관심이 이행됨을 의미하며, 지배와 종속, 명령과 수행에서 자율성에 기반한 협조와 신뢰로, 그리고 중앙집권에서 지역적 분산과 분권에 의한 창의적이고 자율적인 상호의존성의 형성으로 이행되고 있음을 보여준다. 전통적인 조직을 특징짓는 폐쇄성과 위계성, 그리고 합리성이 하나의 축이라면, 새로운 조직은 개방성과 수평네트워크, 그리고 사전적 디자인과 계산을 뛰어넘는 복잡성을 기반으로 한다. 조직패러다임의 변화는 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 이러한 변화의 주요 내용들은 기존의 조직연구에 대한 철저한 검토로부터 출발하여야 한다.³⁾

기존의 연구는 시장, 위계, 연결망이라는 세 가지 조정양식의 이념형에 기반하여 어떤 조정양식이 효율적인 대안으로 자리 잡게 되는지에 대한 연구가 주를 이루었다. 여기서 시장은 주로 이기적인 행위주체들 간의 수평적인 교환의 양식을, 그리고 이기적 개인의 수직적인 교환양식으로는 위계조직이 지목되었다. 호혜적인(obligational) 행위자들 간의 수평적 조정이나 (공동체) 혹은 수직적인 조정 (국

3) 이 글에서 주목하는 전통적인 조직이론은 과학적 관리이론(Taylor), 의사결정이론(Simon), 관료제이론(Weber), 행정이론(Fayol), 제한적 합리성이론(Simon), 인간관계학파이론(Mayo), 협력이론(Barnard) 등이다. 반면에 새로운 조직패러다임에 해당하는 열린 체계 이론으로는 조직화에 관한 이론(Weick), 조직생태학이론(Hannan and Freeman), 자원의존이론(Pfeffer and Salancik), 제도주의이론(Selznick, Meyer and Rowan, DiMaggio and Powell) 등이다. 그러나 이들의 논의는 분석적으로 구분될 따름이지, 사실상 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 이러한 기존연구들로부터 새로운 분석의 틀을 만들어 나가는 작업에는 창의적인 재해석과 종합이 필요하다.

가)도 가능하다. 이러한 유형론에서 주목할 부분은 시장이나 위계와 구별되는 네트워크가 어떤 맥락에서 조정의 메카니즘으로 자리 잡게 되는가 하는 점이다. (<표 2>참조)

<표 2> 시장, 위계, 연결망의 이념형적 비교

	시장	위계	연결망
규범적 기초	계약과 재산권	고용계약	상호보완성
소통의 수단	가격	관행(routines)	관계
갈등해소방식	법률소송	행정적 명령과 감독	호혜성, 평판
유연성	높음	낮음	중간
참여자의 헌신도	낮음	높음	높음
분위기	의심, 정확성	공식적, 관료적	개방적, 호혜적
행위자의 선호	독립적	의존적	상호의존적

시장은 계약에 기초하고 있으며, 높은 유연성을 갖추고 있다. 또한 독립적 행위자들의 자발적인 교환과 투명한 계약이 관건이 된다. 반면에 위계조직은 행정적 명령과 감독의 울타리 안으로 계약을 끌어들여 개인간 계약의 불확실성을 통제하고 관료적 절차에 따라 조정의 방법을 공식화하는 전략을 택한다. 반면에 연결망, 즉 네트워크는 개인들간의 “관계”의 호혜성과 평판의 확산에 기반하여 이기적 행위를 억제하고 상호의존성과 보완성을 높여나가는 전략으로 채택되는 경향이 있다.

이상의 논의에 입각할 때 경험적으로 다양한 형태의 교환의 조정양식들이 역사적으로 발견되었다. 특히 순수한 시장이나 수직적으로 통합된 전통적 위계적 기업 이외에도 다양한 형태의 조정양식들이 발견되곤 했는데, 현대사회에 들어서는 조직내 뿐 아니라 조직간에도 다양한 형태의 네트워크들이 발견되며 이념형적인 시장과 위계로는 파악되지 않은 변형들이 다수 존재한다. 따라서 기존의 분석들을 기반으로 하여 어떻게 이러한 변화를 추적해 나갈 수 있을지를 파악하는 일이 매우 중요해진다.

이러한 변화는 “네트워크 사회의 도래”라는 전지구적인 메가 트렌드를 배경으로 하여 한국의 현실을 비추어 보아야 그 특성을 잘 알 수 있음을 암시한다. 카스텔스가 이미 지적하였다시피 네트워크 사회란 정보통신기술의 비약적 발전에 기반하여 자본주의적 생산양식과 계급구조에는 큰 변화가 없지만 발전양식(mode of development)은 산업주의에서 정보주의로 이행한 사회를 의미한다 (Castells,

2000a, 2000b, 2000c), 정보적 발전양식은 그 근본 조직구조가 기존의 관료제적 구조가 아닌 네트워크형 구조를 갖는다. 사회적 상호작용을 규정하는 것은 “네트워킹의 논리”인데 그것은 과학, 기술, 그리고 조직이 새 지식을 통합하는 데 있어서 독특한 정보인터페이스의 논리에 의해 규율됨을 의미한다.

카스텔스는 산업사회를 규율했던 시간과 공간의 논리는 더 이상 힘을 발휘하지 못하고 사회의 물질적 토대가 금융, 정보, 기술, 이미지 등의 “흐름”에 의해 규정된다고 보았다. 즉 “권력의 흐름” 보다 “흐름의 권력”이 중요해진다고 보는 것인데, 여기서 주목할 점은 정보의 흐름은 그 자체로 비대칭적이면서 동시에 권력화한다는 점이다. 즉 권력은 제도가 아닌 네트워크에 내재하는 것이다.

네트워크사회에서 조직의 관리는 기존의 조직관리에 대한 정의와 패러다임을 무용지물로 만들어가고 있다. 그 가장 큰 변화는 폐쇄적인 체계로 조직을 이해해 온 패러다임으로는 더 이상 설명이 불가능한 복잡성들이 점차 사회현실에 영향을 미친다는 점이다.

네트워크사회의 도래는 또한 네트워크 거버넌스에 대한 관심의 증대화도 일차하고 있다. 네트워크 거버넌스란 위계(hierarchy)와 무질서(disorder)를 양극으로 할 때 중간에 위치하는 것으로서, 기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대체하는 정책행위자간 상호작용의 네트워크를 의미한다. 분권화를 지향하는 중앙-지방 정부간 관계에서 제도화된 포괄적 지방정부연합이나 분야별 정책공동체 등에서 시작해, 정부간 관계의 종합적 구성물이 된 유럽연합은 전통적인 연방정부와 구별되는 네트워크 거버넌스의 특징을 가장 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다 (김정렬, 2000). 이에 대해서는 학자들에 따라 매우 다양한 정의가 존재하는데, 국제정치학에서는 일반적으로 ‘정부 없는 거버넌스’라는 현대적 상황을 기술하는 것으로 사용되는 경향이 있는 반면 (이수형, 2004: 31), 정부는 공식적 권위와 충분히 합법적 정책실행을 보장하는 정책권한들에 의해 지탱되는 행위들을 포함한다. 특히 정부의 제도들을 포함할 뿐 아니라 비공식적, 비정부적 메카니즘까지 포함한다. 행정학자들은 국가기관이 행정기관, 자본 영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단 간의 관계에 근거하여 협력과 참여라는 파트너십을 통해 공공문제를 해결해 나가는 형태라고 정의한다 (이광모, 2003: 102).

좁은 개념의 “정부”와 달리 통치과정에 관련된 제도들과 그것들의 관계들의 범주를 포용하여 정치체제가 그것의 환경과 연결되는 점을 강조한다는 점에서 “정

부”에서 “거버넌스”로 패러다임이 전환된다는 것은 국가와 사회간 관계의 중요성을 잘 보여주는 것이다.

<표 3> 네트워크 거버넌스에 대한 정의

학자	용어	네트워크 거버넌스의 정의
Alter & Hage, 1993	조직간 네트워크	법적으로 분리된 단위들의 비계층적 집합인 제한된 또는 제한되지 않은 조직군집
Dubini & Aldrich, 1991	네트워크	개인들, 집단들, 그리고 조직들 사이의 정형화된 관계
Gerlach & Lincoln, 1992	동맹자본주의	넓은 시장스펙트럼을 초월하는 전략적이고 장기적인 관계
Granovetter, 1994, 1995	기업집단들	중간결합수준에 의해서 공식적 또는 비공식적 방법으로 함께 활동하는 기업집단
Kreiner & Scvhultz, 1993	네트워크	비공식적 조직간 공모
Larson, 1992	네트워크 조직형태	의무, 기대, 명성, 그리고 상호 이해의 혼합에 의존하여 상호 의존성을 창조하는 장기적이거나 간헐적 교환
Liebeskind, Oliver, Zucker & Brewer, 1996	사회네트워크	가치있는 행동을 위한 공유규범의 지원하에 교환을 하는 개인들의 집합
Miles & Snow, 1986, 1992	네트워크조직	시장메카니즘에 의해서 조정되는 기업들이나 전문화된 단위들의 군집
Powell, 1990	조직의 네트워크형태	교환, 상호의존적인 자원흐름, 그리고 상호 의사소통연결의 잠재적 혹은 수평적 패턴

배응환(2003: 73에서 인용)

네트워크 거버넌스는 복잡한 환경 속에서 조직 자체의 엔트로피를 높임으로써 복잡성에 대응하려는 자기적응체계의 속성을 갖는다고 할 수 있다. 그런데 복잡적응체계의 자기조직화가 이루어지고 그것이 자기조직화한 “거버넌스”로 작동하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 그 조건에 대해서는 학자마다 의견이 분분하지만, 공동의 목적을 가지는 독립적인 구성원들이 자발적으로 연결되어야 한다는데 대부분 일치한다 (하재룡, 김영대, 1997: 161). 보다 구체적으로 언급하자면, 1) 시스템이 다수 행위자나 부분으로 구성되고, 이 부분들간의 상호연결과 상호작용이 이루어지는 피드백고리가 있어야 하며, 2) 자기조직체계는 환경과 에너지나 질량을 부단히 교환해야 하므로 개방적인 비평형 분산구조를 유지해야 하며, 3) 외부환경에 적응하기 위해서는 각자 독립적 사고, 행동능력을 가지고 완전한 자율성을 가져야 하고, 4) 전체시스템은 복잡하지만, 각 행위자의 입장에서서는 매우 단순한 규칙만이 있어야 하며, 5) 행위자가 자신들의 독자적 환경을 나

를대로 창조하고 그에 따라 행동하며 적응하여야 한다는 것이다 (이광모, 2003).

따라서 네트워크 거버넌스의 전형적인 모습은 다양한 제3자들이 중첩되어 얹혀서 만들어내는 수평적인 네트워크로서, 공공부문과 민간부문의 경계를 넘어서는 파트너십을 통해 상호 조정하고 자율적으로 시스템을 디자인해 내는 것이다.

2) 네트워크 거버넌스의 명암: 텅 빈 국가의 등장

네트워크 거버넌스는 태생적으로 정부의 조직원리로 작동하는데 상충적인 요소를 가지고 있다. 이는 네트워킹을 활용함으로써 관료제적 국가행정의 유연성과 효율성을 제고하고 참여민주주의를 확대시킬수도 있지만, 반대로 잘못될 경우에는 텅 빈 국가(hollow state)로 전락할 수도 있음을 의미한다(Klijn, 2002). 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 예측불가능함의 문제(unpredictability) 때문이다. 복잡계 네트워크는 그 속성상 비선형성과 순환적 인과구조를 특징으로 한다. 즉, 행위자들의 미시적 상호작용에서 뜻밖에 예상하지 못한 결과가 야기되기도 하고, 선형적인 인과관계뿐 아니라 원인과 결과간의 관계가 상호 인과성의 피드백 연결고리로 이해되어야 한다. 반면에 정부의 조직원리와 관료제의 운영은 “관료적”이다. 예산의 편성에서부터 의사결정에 이르기까지 예측가능하고 계산가능한 체제에 대한 운영을 염두에 둔다. 그래서 분권의 논리와 관료제의 운영원리가 충돌한다. 참여정부의 정책기조는 대통령에 집중된 권력을 내각에 위임하고, 수도권과 중앙정부에 집중된 권한과 자원을 지방과 지역에 분산시킨다는 점에서 분권화의 논리를 따르고 있다. 그러나 지역과 지방이 주체적으로 나서는 자기조직화가 충분히 이루어지지 않은 상태에서의 분산은 또 다른 자원의 비효율적 활용을 가져올 가능성이 높다.

둘째, 불안정의 패러독스(the instability paradox) 때문이다. 네트워크 거버넌스는 유연성을 최대한의 강점으로 한다. 조정의 과정이 복잡하고, 책임소재를 분명히 결정하기 어려운 경우에 최대한 활용가능하다. 그러나 역으로 생각해 보면, 참여의 과잉은 정당한 정부의 권한을 책임지지 못하거나, 책임질 필요가 없는 제3자에게 양도하는 문제를 발생시킨다(Balkanization of accountability). 또한 복잡한 조정의 문제를 낳는다. 천성산 고속철도공사나 위도 방폐장 건설 등의 사례에서 보듯이 시민사회내의 다양한 운동집단들이 국책사업의 진로를 바꾸거나 폐기시키

는 사례 등이 종종 나타나는데, 이는 참여의 확대를 통한 네트워크 거버넌스의 확대라고 해석할 수도 있지만, 국가적 사업의 우선 순위의 왜곡을 가져올 수도 있고, 또한 책임지지 않는 주체들이 실질적으로 중요한 결정을 하게 된다는 점에서 책임 소재의 실종을 가져올 수 있다. 네트워크 거버넌스는 참여민주주의, 혹은 민주적 거버넌스로 이해할 수 있지만, 참여를 중시하는 개혁에서의 가장 큰 걸림돌은 참여를 확대하면 문제가 해결될 것이라고 보는 순진함이다. 이는 보이지 않는 손이 문제를 해결해 줄 것이라 믿는 신고전경제학의 낭만적 순진함과도 통한다.

셋째는 경쟁의 딜레마 (The competition dilemma) 때문이다. 네트워크 거버넌스는 기본적으로 경쟁의 상대들이 상호 협력을 통해 경쟁을 억제하고 조정의 메카니즘을 창출해 냈으므로 가능해진다. 그러나 실제로 시도된 네트워크 거버넌스는 집단간 혹은 부처간 이기주의에 의해 좌절되는 경우가 많았다. 참여정부에서 적극적으로 시도된 정책네트워크의 활성화가 그 한가지 예이다. “위원회공화국”이라는 비난을 받을 정도로 각 부처를 통괄하고 조정하는 다수의 위원회 조직들이 활성화되었지만, 중요한 사회적 현안에 대해서는 부처간 이견이 조율되지 않고 적나라하게 시민사회에 노출되면서 사회적 갈등과 대정부 불신을 키워온 경향이 있다. 또한 정부정책 결정에 참여하는 이익집단이나 일반시민들의 경우에도 자신들의 이익수호를 최우선으로 한 결과, 네트워크의 형성보다는 집단간 대치전선의 고착화가 크게 작용하는 경우가 많았다 (위도 방폐장 건설을 둘러싼 부안사태의 예).

3) 신뢰의 중요성

따라서 관계론적 관점에서 볼 때 네트워크 거버넌스는 빛과 그림자의 양면을 갖는다. 마찬가지로 네트워크 사회는 장밋빛만이 아니다. 새롭게 등장한 네트워크 사회의 특성을 균형 잡힌 틀로 관찰함으로써 그 사회의 강점과 취약점을 동시에 파악할 수 있어야 한다. 예를 들면, 사회적 네트워크에는 ‘사회적 자본’이라는 이름의 긍정적인 측면 뿐 아니라 - 한국에서와 같이 연결망이 중심 회귀적, 수직적이 되면 - 권력의 행사, 갈등의 은폐, 배제와 차별, 투명성의 억압, 외부와의 고립과 단절로 인한 적응 부실, 공식적인 제도가 갖는 공공성을 우회하거나 사유화하는 기제, 부정부패, 혁신과 다양성을 억압하는 특성, 책임의 분산과 익명화, 연결망을 통한 기회의 상속, 연결망을 통한 불공정성의 세대 간 이전과 같은 부

정적인 측면도 많이 나타난다. 이런 문제는 도덕성에서 문제가 될 뿐 아니라 행위자들의 인센티브 구조와 행위양식을 바꿈으로써 헌신몰입과 창의력이 중요한 시대에서 국가의 경쟁력을 떨어뜨리고 균형발전도 저해한다.

동양문화에 맞을 내리고 있는 네트워크 현상은 한편으로는 사적 신뢰의 기반이자 개인간 거래비용을 줄이는 사회적 자본으로 기능하면서도, 다른 한편으로는 내집단과 외집단의 분리에 따른 차별, 즉 내집단에 대한 혜택과 외집단에 대한 불신의 양면성으로 인하여 많은 사회문제를 만들어내고 있는 것도 사실이다. 특히 공격제도의 사적 운영, 부패구조의 심화, 호혜공평과 정의원칙의 훼손, 통치윤리의 보편성 실종 등은 민주주의 정치체제의 정당성에 심각한 부작용을 남기는 경향이 있다.

그러나 이런 상황에서 우리나라에서는 근래 초고속 정보망의 전국적 확산과 인터넷 공론장의 활성화, 당연시된 인습에 도전적인 탈인습적 젊은 세대의 등장, 그리고 사회도처에서 탈전통의 검증을 비약적으로 확산시키는 세계화의 추세가 서로 엮물려 작동함에 따라 과거의 경직된 집단문화와는 다른 개방적이면서 개인의 선택과 선호를 포용하는 새로운 공동체문화가 등장하고 있는 것도 사실이다. 유연하면서도 때로는 강력한 효과를 내는 온라인과 오프라인의 결합양상, 다양한 온라인 공동체 운동, 촛불시위 등에서 드러나는 자발적 조직화는 과거의 폐쇄적 연줄망과는 다른 새로운 개방적 연대와 네트워크의 가능성을 보여준다.

문제는 네트워크 거버넌스의 이상형이 현실에서는 쉽게 찾아지지 않는다는 점이다. 여기에는 몇가지 이유가 있기 때문이라 생각된다.

첫 번째, 복잡적응체계로서의 네트워크 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 다양한 행위자의 측면을 수용할 수 있는 “이념적 포용성”을 갖추어야 하고, 상이한 주체들 간에 느슨하게라도 공유된 가치나 목적을 가질 수 있어야 하기 때문이다. 이질적 주체들이 서로의 원리와 공동체의 공동이익을 조화시키는 것이 중요한데, 예를 들면 기업은 시장주의를, 시민사회는 민주주의와 공동체주의를, 정부는 관료주의와 관리주의를 내세우더라도 서로에 대한 신뢰를 중심적인 기제로 하여 네트워킹을 해 나갈 수 있다면, 상호의존구조를 심화시키면서 사회적 통합을 이끌어낼 수 있을 것이다. 그런데 최근의 연구에 따르면 참여정부에 들어서 세대간, 이념간, 빈부간 격차가 가장 커진 것으로 보도되고 있다. 특히 사회내 이념적 갈등은 심각한 수준에 이르러서, 객관적인 토론 대신 사물을 보는 시각의 차

이가 더 중요한 경우가 많다. 이처럼 선택적 편향성이 강한 사회에서 사회적 균열의 심화는 자율적인 조정기제의 작동에 많은 장애를 가져올 수 있다.

두 번째로 개방적이고 자발적인 네트워크화가 이루어지기 위해서는 사회적 규칙에 대한 신뢰가 존재해야 한다. 극단적 이기주의나 극한투쟁을 억제하고 공동의 이익에 기여함으로써 사회통합을 이루는 길은 신뢰의 축적에 있다. 그러나 절대적 신뢰를 100, 완전한 불신을 0으로 해서 점수를 매겼을 때, 한국인의 ‘가족’에 대한 신뢰가 92점으로 가장 높았고, ‘처음 만난 낯선 사람’에 대한 신뢰가 37점으로 가장 낮았다. 또 ‘친척’(71)이나 ‘동창생’(68)과 같이 혈연과 학연으로 연결된 사람들에 대한 신뢰가 높은 반면에, ‘동네가게 주인’(58), 시, 군구청 공무원’(47), 외국인노동자(46) 등 순으로 신뢰점수는 낮았다. 연고자는 신뢰하나, 그렇지 않은 경우는 신뢰하지 않는다는 의미다.⁴⁾

III. 상생과 통합의 논리적 기반

1. 관계주의의 내용: 상생과 통합의 사회

관계주의적 인식에 기반할 때 상생의 논리는 크게 세가지 수준에서 사회의 통합을 이룩하는 것이다. 그것은 연대와 신뢰에 기반한 상생사회를 지향하는 것인데, 먼저 물질적 토대에서는 효율적이고 합리적인 투자를 의미하며, 조직수준에서는 연대와 통합을, 그리고 문화적인 원리에서는 개방성과 신뢰를 원칙으로 한다.

- 물질적 토대 -> 효율적이고 합리적인 투자
- 조직적 전략 -> 연대와 통합
- 문화적 원리 -> 개방성과 신뢰

먼저, 물질적 수준에서의 상생은 정책적인 투자의 대상과 투자액을 산출하는데 분명하고 명료한 기준을 마련하는데 있다. 그러기 위해서는 정책의 집행이 의도한 대상에 대해 의도한 결과를 가져왔는지를 철저히 평가할 수 있어야 한다. 또

4) 이는 동아시아연구원이 한국일보와, 코리아리서치와 1994년 11월 29일부터 12월 11일까지 전국 국민 1000명을 대상으로 시행한 “한국 사회신뢰도 조사”의 결과이다.



한 정책 목표에 부합하는 결과를 산출했는지를 평가할 수 있는 합리적 기준의 마련이 절실하다. (과거 국민의 정부 시절 실업대책기금의 사용에서 드러난 비효율성을 반면교사로 할 필요가 있다.)

사회적 수준에서의 상생은 사회적 갈등을 극복하는 통합의 리더십을 창출하는데서 찾아진다. 이해집단간 갈등을 조정하는 통합성과 유연성을 극대화하는 것을 목표로 하되, 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 줄이고 이들의 참여를 극대화할 수 있어야 한다. 이는 정부조직이나 기업, 그리고 다양한 사회조직들의 운영방식과 참여방법, 각종 규정과 규칙 등을 바꾸고 개선하는 작업을 통해 가능해진다. 특히 중대되는 경제적 양극화를 치유할 수 있는 사회통합 패키지 마련이 시급하다.

문화적 측면에서의 상생은 새로운 사고와 이념, 정체성을 수용할 수 있는 개방성을 의미한다. 이는 가장 심층적이면서도 근원적인 문제이다. 어떤 혁신에 대한 노력이 과연 정당한가, 혹은 가치 있는 일인가의 문제를 판단하는 토대가 되기 때문이다. 따라서 향후 담론의 형성은 미래지향적 개방적인 태도로 만들어나야 한다.

신뢰는 담론만으로 되지 않고, 장기적으로 정책적 일관성을 유지할 때 형성된다. 그것은 기계적 일관성이 아니라, 실질적인 일관성을 유지하는데서 가능해진다. 예를 들면, 시장이나 사립학교에 대한 ‘개입’은 줄이고 ‘감독’ 기능은 보다 철저히 하는 것이다.

2. 상생과 통합의 의미

물질적 수준의 상생과 통합은 ‘배제된 집단’이 없는 ‘삶의 질’ 제고를 의미한다. 이것은 자연과 인간의 조화로운 공존, 그리고 환경과 경제의 조화를 통한 지속가능한 발전이라고 바꾸어 말할 수도 있다. 물질적으로 배제(exclusion)된 집단이나 계층이 없도록 하기 위해서는 경제적 양극화(polarization)를 극복하는 것이 중요하다. 또한 ‘사회적 약자’에 대한 분명한 정의 및 보호의지를 천명하여 무의탁 노인, 저소득층 아동, 노숙자, 차상위층에 대한 보호대책을 만들고, 고령화 사회에 대비하여 의료의 사회적 보장성을 증진시키는 노력이 절실하게 필요하다.

사회적 수준의 상생과 통합은 사회적 갈등(conflict)과 가족 및 사회의 해체(disintegration)를 막는 일을 의미한다. 사회적 수준에서의 상생과 통합을 위해서

는 분배와 성장의 선순환을 통해 경제적 양극화를 극복하고 다양한 계층간 상생의 기반을 마련하는 것이 시급하다. 양성평등사회를 실현하기 위해서는 남녀평등 및 성매매 방지 등의 정책을 일관성이 있게 추구하고, 사회적 차별을 해소하기 위해서는 여성, 장애인, 비정규직, 이주노동자 등에 대한 보호대책을 만들 수 있어야 한다. 또한 국제기준의 노사관계 제도와 관행을 마련하여 협력적 노사관계를 구축하고 노사간 갈등과 폭력발생의 가능성을 감소시킬 수 있어야 하는데, 사회적 조화와 협력의 잠재력을 증대시키기 위해서는 이해관계 당사자, 전문가 집단, 시민단체 등의 참여를 통한 갈등관리가 필요하다.

문화적 수준에서 연대와 통합은 다양한 사상과 이념에 대한 관용성을 의미한다. 집단간 문화적 이질성(heterogeneity)을 극복하기 위해서는 사회적 통합유지에 저해되지 않는 한 다른 생각이나 종교, 이념 (혹은 이를 가진 사람들)에 대한 관용성을 높이는 것이 필요하다. 특히 사회 계 수준이나 계 계층 간의 조화로운 상호작용과 유대감을 증대시킬 수 있어야 한다.

3. 상생과 통합을 이루기 위한 전략

네트워크의 특성에 대한 이해에 기반하여 상생과 통합을 이루기 위해서는 다음과 같은 처방이 가능하다.

첫째, 갈등의 제도화를 통해 역동적 발전을 이룰 수 있다는 믿음이다. 절차적 민주화의 결과 권위주의 세력과 민주화 세력간 명시적 갈등은 감소한 반면에 사회의 전반적인 민주화에 따라 다양한 이익집단 간 갈등은 오히려 증폭되어 왔다. 이는 민주화의 비용에 해당한다. 예를 들면, 의약분업, 협동조합개혁, 교육개혁, 노동개혁, 재벌개혁, 정치개혁 등을 둘러싼 개혁정치의 와중에서 다양한 이익집단들 간의 걸러지지 않은 시위와 문제제기가 끊임없이 있었다. 이 와중에서 사회통합은 갈등을 원천적으로 없애는 것이 아니라 갈등을 제도화하여 사회적인 역동성을 유지하면서 그것을 사회발전을 위해 승화시키는 계기가 되도록 유도하는 것이 되어야 한다.

정책결정에 참여하는 사람들은 실질적 권한을 갖고 그에 따른 책임도 공유하도록 유도하는 것이 과거 노사정위원회의 실패에서 벗어나는 길이다. 제도화의 핵심은 갈등이 발생할 때에 적용할 규칙을 제시하고, 그 틀 안에서 조정하고 수용



하며, 규칙의 틀을 벗어날 경우에는 엄격히 제재하는 법치에 의한 지배 원칙 확립하는 일이다. 또한 다양한 국민들 각 계층을 포용하고 함께 변화하는, 갈등의 당사자가 아닌 갈등의 조정자로서의 대통령 역할을 재조정하는 일이 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 불필요한 이념적 갈등은 억제하고 실질적인 사회 정책적 토론을 통해 실사구시적인 갈등관리정책이 필요하다.

두 번째, 기계적인 평준화가 아닌 상호보완적 분업을 추구하는 일이 필요하다. 권위주의 체제하에서 오랜 기간 지속된 중앙과 지방, 혹은 지역과 지역 간의 불균등 발전은 분명 사회적 통합을 저해하는 것이었지만, 그렇다고 해서 발전의 평준화가 곧 사회통합은 아니다. 각 지방마다의 경제적 조건, 자연생태의 특성, 그리고 문화적 전통 등이 매우 상이한 상황에서 각 지방의 독자적 정체성을 살리면서 조건에 맞는 발전전략을 택하여 전체적인 상승효과를 거두는 것이 보다 궁극적인 사회통합의 원리에 맞는다. 이를 위해서는 대기업과 중소기업 간의 수직적/착취적 하청 관계를 상호 보완적인 (symbiotic) 상생 관계로 재편하도록 적극 지원하여야 한다. 그리고 공립과 사립학교를 똑같은 기준으로 묶어두기 보다, 공립학교에 대한 지원을 강화하여 교육의 공공성을 확보하도록 하고, 사립학교에는 자율성을 부여하여 특성화하도록 유도할 수 있어야 한다.

세 번째, 사회공학(social engineering)이 아닌 사회 제 세력의 공진화(coevolution)로서의 통합을 추구해야 한다. 사회통합을 주도하는 주체와 통합의 대상을 구분하는 사고방식을 가질 경우에 이는 필연적으로 획일성을 가지고, 사회적 갈등을 야기하게 된다. 그러나 개혁의 목표가 아무리 선하더라도, 개혁의 주체를 부각하고, 개혁대상을 못 박아 두 집단을 분리할 경우에는 격렬한 저항을 불러일으키고, 국민적 지지도 얻지 못하게 된다. 이는 혁신이 제 세력의 공진화로 이해되어야 함을 의미한다. (‘과거사 문제’가 불러일으킨 갈등과 부작용에 대한 통찰이 필요)

네 번째, 상호 연관성과 접속성의 극대화를 통한 정책 참여기제를 마련하는 일이다. 글로벌한 전환의 핵심은 노드 중심의 산업사회에서 링크 중심의 네트워크 사회로의 전환이다. 이에 따라 본질주의적-실체론적 사고 대신 관계주의적 사고로 일대 전환이 필요하다. 이미 지적한 바와 같이 본질주의 사고는 분명한 정체성과 명백한 내외 경계선을 강조하나, 관계론적 사고는 유동하는 정체성, 내부와 외부의 경계의 모호함, 그리고 정치적 통합 못지않은 사회적, 심리적, 문화적 통합의

중요성을 강조한다. 단순한 권력 분할이나 발전혜택의 분할 등과 같은 기계적인 분산과 분배의 틀을 벗어나 개방적 경제활동과 의사소통의 촉진을 통한 접속성을 강화하는 연계전략이 필요한 것이다. 그리고 효율성만을 앞세우는 신자유주의나 비현실적 윤리적 소명의식에 근거한 공동체주의를 극복할 수 있어야 한다.

그 토대가 되는 것은 다양한 세력 간 타협과 조정을 가능케 하는 합의주의적 사회운영이다. 따라서 ‘위원회공화국’이 문제가 아니라, 제대로 기능하면서 상호 조율이 원활히 이루어지는 위원회들이 더욱 많아져야 하는 것이다.⁵⁾

다섯째, 공공영역의 확대와 공적 신뢰의 제고가 중요하다. 공적인 신뢰의 토대는 궁극적으로는 사회적인 규칙을 생산하고 집행하는 입법, 사법, 행정부의 정책의 일관성과 예측가능성에서 찾아진다. 한국사회에서 공적인 신뢰의 기반이 취약하다는 것은 바로 규칙의 생산과 적용을 담당하는 정치인과 관료, 사법부에 대한 불신이 다른 어느 사회집단보다도 크다는 점에서 명백하게 드러난다. 그래서 한국사회에서 혁신을 심화시키기 위해서는 법치주의 확보가 최우선 과제이다. 법치주의가 확보되지 않으면 사회적 행위자들은 미래에 대한 높은 불확실성 때문에 고통을 받으며, 가능한 상황적 피해를 최소화하고 동시에 이익을 극대화하기 위해 강한 사적인 신뢰관계를 형성하고 유지하려는 경향이 강화되는 악순환이 지속되기 때문이다.

전통적 권위, 카리스마적 권위 등이 모두 사라진 상황에서, 법률적이고 합리적인 절차에 대한 존중이 이루어지지 않으면 궁극적으로 사회적 갈등을 해소할 평화적 방법이 없다는 점도 주의해야 한다.

5) 몇 가지 구체적 전략의 예를 들어보자. 첫째, 다양한 이해당사자(stake-holder)들이 참여하는 정책공동체, 혹은 정책 네트워크의 활성화가 필요하다. 현재 각 부처나 정부기관이 운영하는 다양한 자문위원회를 실질적인 참여의 창구(혹은 networking hub)로 활용하면 네트워크 거버넌스(heterarchy 혹은 network governance)를 만들어낼 수 있을 것이다. 둘째, 지역사회 내 다양한 조직과 단체들을 상호 협조와 협력의 네트워크로 묶어내게 되면, 예산상의 획기적인 지출증대를 피하고도 현실감이 있게 복지문제를 해결할 수 있게 될 것이다. 셋째, 지역혁신협의회를 실질적 네트워크 허브화 하면, 지역내 발전의 거점으로 활용할 수 있다. 단, 현재의 추세로는 과거 제2건국 위원회와 같은 지역내 토호들의 연합에 기반한 하향식 조직으로 변질될 가능성이 농후하므로 이를 주의해야 한다. 넷째, 600만 해외동포들의 네트워크(한상네트워크)와 KOICA, KOTRA 등이 상호 연계 되면 낮은 비용으로 청년층의 해외취업을 촉진시킬 수 있다. 현재 경기의 양극화에 따라 청년층의 실업률이 계속 증대되고 있는데, 이러한 네트워킹을 통해 국가기구의 다양한 기능들이 가진 장점들을 상호 보완하여 청년층의 일거리 창출과 개발도상국 지원, 그리고 수출증진과 해외교포지원 등의 여러마리 토끼를 잡을 수 있게 될 것이다. 다섯째, 북한에 대한 투자(햇볕정책)가 ‘일방적인 퍼주기’가 아니라 장기적으로는 북한의 남한에 대한 의존성을 심화시켜 한반도 평화 유지와 통일에서 남측의 주도권을 강화시킬 수 있는 ‘관계적 측면’에 대해 강조할 필요가 있다.

구체적인 사례를 들어보면, 과거 노사정위원회의 거듭된 실패의 배경에는 3자 모두 지키기 어려운 약속들을 양산한 과거 경험이 발목을 잡고 있음을 알 수 있다. 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 산업, 조세, 복지 등의 정책에서 일관성을 유지하는 것이 가장 중요하다. 그리고 일단 국민적 합의에 의해 만들어진 법률과 헌법조항에 대해서는 전적으로 수용하고 존중하는 일관성을 표시할 필요가 있다.

상생을 통한 사회적 통합이 사회의 진보와 개혁의 토대가 되는 사회를 의미한다. 분열된 국가는 앞으로 진전할 수 없다. 상생의 의미는 지역, 계층, 성, 세대, 더 나아가서 인간과 자연이 더불어 잘 사는 사회를 의미한다.

지역 상생과 사회통합을 이루는 사회의 철학적 기초는 서로의 가치를 존중하고 공존하면서 다원적 문화를 수립하는 일이다. 네트워크사회에서 증대되는 경제적 양극화를 치유하기 위해서는 일자리 창출을 통한 사회적 통합이 필요하고, 지속 가능한 사회적 투자를 위한 제도화가 필수적이다.

IV. 상생과 통합을 위한 일자리 창출

1. 상생과 통합을 위한 일자리 창출의 필요성

1) 일자리 감소가 심각한 현안으로 대두

일자리 수가 전년에 비해 감소했다. 외환위기 이후 지속적으로 감소되어 오는 추세이다. 주요 선진국과 비교하면 고용률이 크게 낮은 수준으로 한국 59.7%, 미국 76%, EU평균 64%이다. 경제활동인구가 크게 줄어들었다. 경제가 성장하는 가운데 일자리가 감소하는 특징이 있다. 그리고 이러한 추세가 앞으로도 계속 될 것이라는 우려가 증가하고 있다.

2) 정부는 일자리 문제의 심각성을 인식하고 일자리 창출을 최우선의 과제로 설정

외환위기 당시 정부정책이 실업률하락에 맞추어 졌다면, 현재 정책의 초점은 일자리 창출에 있다. 일자리 창출에 대해 일관된 정책을 분명하게 제시하지는 못하고 있다. 노사정이 일자리 창출을 위한 사회협약을 체결하였는데, 일자리 창출

에 얼마나 효과가 있을지는 의문이다. 정부 각 부처의 방안은 대체로 “일단 일자리부터 만든다”는 공급중심의 사고에 기초한다. 일자리의 수요를 창출하여 공급과 매치 시킨다는 시장주의적 접근은 아니다.

3) 고용환경의 변화로 인한 정부 대책의 실효성 약화

현재 일자리 창출을 제약하는 요인들이 다수 존재하는 상황이다. 노동시장의 글로벌화, 산업구조의 변화, 연령별·학력별·성별 미스매치가 문제이다. 이제 일자리 문제는 “노동시장의 글로벌화”라는 새로운 패러다임을 감안해서 접근해야한다.

4) 일자리 창출은 모든 국가의 공통된 고민

전 세계가 일자리 창출의 경쟁에 돌입함에 따라 정책 우위성 없이는 고용확대가 어렵게되었다. 기업과 개인의 국경이동(trans-border migration)이 일반화 되면서 국내 고용정책이 거둘 수 있는 효과가 극히 제한적이다.

5) 일자리 창출에 대한 우리의 시각과 정책도 상생과 통합의 변화된 패러다임에 기초

세계 고용시장에서 경쟁한다는 인식이 없으면 소모적 논쟁으로 시간만 허비된다. 이 시점에서 우리나라 일자리 창출의 제약요인들을 점검하고 극복방안을 모색하는 것이 필요하다.

6) 산업구조 고도화와 성장잠재력 확충을 통해 우리 경제의 일자리 창출 능력을 극대화

고부가가치 서비스 산업에서 일자리를 최대한 창출하고, 주력산업 경쟁력 강화로 제조업의 일자리를 유지하고 중소기업 육성, 투자활성화, 국가균형발전 등을 통해 새로운 성장 동력을 마련한다.

7) 경제사회환경의 변화 추세를 추가적 일자리 발굴의 계기로 적극 활용

근로시간 단축과 교대근무제 개선을 통해 일자리 나누기를 지원하고, 중소기업의 빈 일자리를 최소화하고 취약계층의 복지와 국민에 대한 사회서비스 제공을 확대하는 차원에서 사회·복지 분야의 일자리를 확충하며 아울러 중장기 고용창출 효과가 가시화될 때까지 보완적으로 공공부문의 취업지원 기능을 한시적으로 강화한다. 고용인프라 확충, 산업수요에 맞는 인력 양성체제 구축 등 구조적 실업을 줄이는 노동시장의 구조개선을 추진한다. 아울러 일자리 창출 노력을 성공적으로 추진하기 위하여 노사·정간 협력과 신뢰의 기반을 구축한다.

2. 상생과 통합을 위한 일자리 창출 방향

1) 일자리 문제의 심각성을 제대로 인식

세계는 지금 일자리 창출 전쟁 중이다. 고용 없는 성장 시대를 맞아 선진각국은 일자리 창출을 최우선 정책과제로 내놓고 있다. 다른 나라와 비교했을 때 정책이 경쟁우위를 갖지 않는 한, 우리의 고용확대는 난망이다. 고용시장 글로벌화에 따라 단기적 단편적 대책으로는 고용문제해결이 불가능하다. 경제가 회복되더라도 ‘고용 없는 성장’이 지속될 가능성이 크다. 실업구제, 고용보조금 지급 등은 미봉책에 불과하며 오히려 경쟁력약화와 도덕적 해이를 야기한다. 글로벌 산업재편과 인력이동을 시야에 넣은 근본적인 대책을 실천해야 한다.

현실적인 상황을 고려하면 두 가지 가능성을 도출할 수 있다. 경제가 더 어려워지고 일자리 감소가 한층 심각해진 다음에 문제해결에 나서거나, 혹은 경제주체들이 양보와 협의를 통해 점진적인 개선을 도모하는 것이다. 정치 상황 등을 감안할 때 현재로서는 전자의 가능성이 더 높다. 너무 오래 논의하고 소모적 갈등이 계속될 경우, 일자리 창출 타이밍을 놓쳐 해결이 불가능해지는 사태도 발생 가능하다. 문제와 대안을 구체화 하고 사회적 합의 하에서 경제주체들이 실천에 나서는 것이 시급하다. 현재 일자리 창출을 이슈로 삼고 있지만, 기업생존과 근로자 생계 관점에서 진지하고 구체적으로 접근하고 있는가에 대해서는 의문이 있다. 임금상승률을 생산성 향상 범위내로 억제하는 것이 필요하다.

2) 고용 창출 목표를 설정하고 중장기적인 대책을 추진

중장기 고용률 목표치를 정하고 관련대책을 일관되게 추진한다. 외환위기 당시 실업정책이 단기 지원위주로 실행되었다면, 이제부터는 중장기 일자리 창출정책을 출범시켜야 한다. EU고용 태스크포스는 ‘고용정책이 지금의 불황에 연연하지 말고 그 이후를 보아야 한다.’고 제안했다. 현재의 고용률 59.7%를 언제까지, 어떤 방법으로, 얼마만큼 높일 것인지에 대한 목표를 설정한다. EU의 고용률 목표는 67%이며, 70% 달성에 있다. 목표를 집중화해야 각종 제약요인들을 타개해 나갈 수 있다. 분야별, 지역별 목표와 실행방안을 국가차원의 목표와 연계하고 산업, 분야, 그리고 지역별로 목표를 할당하여 전문가 그룹의 자문을 받아서 실행에 나서야 한다. 실효를 거두기 위해서는 실행 담당 공무원들의 열정이 필수적이다.

3) 기업 살리기를 최우선하는 지역상생과 통합

(1) 기업이 살아나야 일자리가 만들어진다

‘동북아 중심국’, ‘소득 2만불’, ‘일자리 창출’ 모두 기업투자가 활성화 되어야 실현가능하다. 투자마인드를 자극하면서 고용이 부담이 되지 않도록 제반 여건 개선한다. 기업들이 미래를 긍정적으로 보아야 신규를 채용하거나 기존인력에 대한 교육을 실시할 것이다.

(2) 각종 벤처 등 소규모 기업의 창업지원

벤처지원 정책의 재가동도 유효한 수단이 될 것이다. 단, 지원금지급 등 ‘공급’ 중심적 정책이 아니라 제품서비스 사양, 품질, 세계적 설계경쟁력을 갖추도록 하는 ‘수요’ 중심적 정책이 요망된다. 미국 IT산업 회복에 맞추어 정부가 정책적으로 IT예산을 확대하고 조기집행하는 단기 대응책도 필요하다.

(3) 고용 창출 효과가 큰 고부가가치 서비스 산업 육성

서비스산업 중에서도 고부가가치 인력수요가 큰 관광이나 문화소프트 산업을 집중 육성해야 한다. 제조업도 디자인과 소프트 요소에서 우위를 보일 수 있는 2.5차 산업형으로 발전시킬 필요가 있다.



(4) 자발적 노사협약을 지원

추상적이고 실효성이 떨어지는 사회협약보다는 기업 현장에서의 노사간 협약을 통해 고용문제를 해결토록 유도해야 한다. 노사협약을 맺은 기업들이 그 약속을 성실하게 이행하고 있는지를 제 3의 기관이 정기적으로 점검하는 것이 필요하다. 노사가 서로 협력하여 성공사례를 만들어 내고 사회적으로 확산시켜야 한다.

4) 지적 인프라에의 투자

지적 인프라를 확충하여 산업구조를 고도화 하고 지식 관련분야의 고급 일자리를 창출한다. 지적 인프라가 국제경쟁력과 고급 일자리 창출의 핵심인데도, 정책 우선순위와 투자 비중이 상대적으로 낮은 수준이다. 고등교육기관, 연구기관, 지식서비스 산업 등에 대한 투자를 확대시키고, 신성장동력을 적극 추진하여 고급 인력들에게 일자리를 제공한다. 미국의 일자리 창출정책은 고급인력양성과 과학 기술 연구가 중점이다. 미국과 유럽의 국가경쟁력 격차는 지식인프라 투자의 차이에서 유래했다.

특히 대학 개혁을 강도 높게 추진한다. 대학 경쟁력을 강화하여 배출되는 인력의 질을 높이면서 동시에 대학의 고용능력을 제고해야 한다. 우리나라 대학은 연구 및 지원인력의 고용규모면에서 미국대학의 10분의 1정도이다. 대학의 개혁이 이루어져야 외부로부터 연구개발비나 기부금이 유입될 것이다.

5) 노동시장의 경직성과 미스매치 개선

(1) 유연성 제고를 위한 노력을 다시 시작

고용이 경직적이면 기업하기가 어렵고, 기업하기 어려운 나라에서 일자리 창출을 바라는 것은 무리이다. 고용보장의 전통이 강했던 나라들도 “기업하기 좋은 나라”를 만들기 위해 유연성을 수용하는 분위기이다. 영국은 과거 노조 때문에 노동시장이 경직되었으나 80년대부터 노동개혁을 강도 높게 추진했다. 네덜란드, 아일랜드 등 일자리 창출에 성공한 유럽 국가들은 유연성 제고를 기업살리기의 선행 조건으로 인식했다.

(2) 미스매치 해소를 위한 체계적 노력을 경주

노동시장 미스매치는 개인과 사용자 모두 심각한 고통을 겪게 하며, 시간과 능력을 낭비하게 하여 장기적으로 경제 위욕을 겪었다. 교육부분에서 파생되는 미스매치는 단기적으로 해결하기 어려운 만큼, 최소 5~10년의 프로그램을 갖고 추진해야 할 것이다. 연령대별 고용전략, 여성의 경제활동참가율 제고 방안 등을 실시했다. 시장의 원활한 작동을 위한 정보 기능과 시그널 기능을 계속 향상시켜 나가야 할 것이다.

6) 상생과 통합을 위한 사회적 일자리 창출

사회적 일자리 창출을 위해 관련규제를 완화한다. 향후 고용률이 높아지고 여성의 경제활동이 늘어나면 보육 등 사회적 일자리 수요가 늘어날 전망이다. 사회적 일자리가 일반화되면 그 편의성으로 인해 고용률이 더욱 높아지는 선순환고리가 작동한다. 보육, 노인간호 등에 대한 인허가 조건, 시설 규제 등을 대폭 완화하고 세제혜택을 부여했다.

7) 기업들도 사회적 일자리 창출에 동참

사회공헌 사업의 일환으로서 정부의 일자리 창출 노력에 지원해야 한다. 기업이 보유한 시설, 노하우, 인력 등을 일자리 창출 사업에 투입했다.

V. 결 론

현재 한국사회의 가장 절실한 화두는 상생과 통합이다. 이 문제를 공론화 한다는 자체가 바로 ‘뜨거운 감자’를 만지는 것과 같다. 너무도 어려운 현실적 문제이기 때문에 학문적 차원을 떠나서 일상적인 균형자적 관점과 논리에서 출발하여 빈약하다. 무엇보다도 우리사회 처해있는 중병을 치료하고 진단하다는 고민에서 출발하였다. 쟁점도 많고 논리적 구조 허약하여 논문을 발표해야한다는 중압감이 앞을 가리지만 시민단체를 10년간 운영해온 경험을 바탕으로 과감히 발표를 하였다.

한국사회에서 일자리는 생명줄이다. 생산수단을 갖지 못한 노동자는 자기 노동력을 팔아야 생존할 수 있다. 일자리를 구하기 위해서 노동력을 시장에 내놓고



자본가들이 구매해주기를 기다려야 한다. 이 거래에서 노동자들은 결코 유리한 위치에 있지 않다. 노동력이 갑자기 많이 필요한 시기라면 몰라도 말이다. 일자리가 없는 사람은 아무런 생존의 수단도 갖지 못하므로 절대적인 삶의 고통에 빠진다. 그 지옥과 같은 경험을 통해 노동자들은 두 가지를 절실히 요구하게 되었다. 하나는 일자리가 없더라도 최소한의 삶은 유지할 수 있도록 보장이 되어야 한다는 것이며, 또 다른 하나는 일자리를 구하고 나면 함부로 해고되지 않고 좋은 노동조건을 유지할 수 있어야 한다는 것이다. 자본주의 경제가 급성장하던 시기에 노동자들은 ‘노동조합’을 통해 노동조건을 개선했고, 고용안정을 보장받았다. 이를 통해 상생과 통합 고민하고 고용창출의 극대화를 도모해왔다. 그런데 전 세계적으로 신자유주의가 확산되면서 우리는 두 가지 요구가 모두 파괴되는 경험을 하고 있다. 실업노동자의 증가, 생산적 복지로 인한 복지의 파괴, 늘어나는 비정규직, 자유로운 해고, 점차로 나빠지는 노동조건 때문에 노동자들의 삶은 더 고통스럽다. 이를 위하여 우리는 무엇을 할 것인가에 대한 과제가 상생과 통합이고 구체적인 정책프로그램이 일자리 창출이라고 확신한다.

참고문헌

- 김정렬, 2008, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 『한국행정학보』 34(1): 21~39
- 김수현, 2009, 사회적 일자리 창출의 제도화 방안, 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼
- 김형기, 2007, 일자리 창출을 위한 연대: 노사대타협의 새로운 의제”, 한국노사관계학회 정책 토론회 발표논문
- 노사정위원회, 2007, 일자리 만들기, 사회협약 체결 관련 외국사례 등 자료 모음
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004, 갈등관리시스템 구축방안
- 대통령직인수위원회, 2003, 참여정부의 국정운영방안과 국정과제
- 박용관, 1999, 『네트워크론』, 커뮤니케이션북스.
- 배응환, 2003, “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제” 『한국행정학보』 37(3): 67~93
- 서문기, 2004, “한국의 사회갈등 구조 연구,” 한국사회학 38(6): 195-218
- 윤진호, 1998, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 과제, 서울사회경제연구소
- 윤진호, 2007, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 정책과제
- 이광모, 2003, “복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 특성에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』 15(4): 97~115
- 이병희, 2000, 반복실업과 실업의 장기화, 노동경제논집 제23권 제1호
- 이수형, 2004, “다층거버넌스로서의 유럽연합 체제,” 『세계지역연구논총』 22(1): 29~47
- 이원덕 외, 2007, 21세기 노동정책, 한국노동연구원
- 이용필, 1999, 『사회과학연구와 새로운 패러다임』, 서울대학교 출판부
- 이창순, 2001, 『조직: 구조와 과정』, 박영사.
- 정하웅, 2004, “복잡계 네트워크의 구조와 응용” 『전자공학회지』 31(4): 438~444



- 홍길표, 2008, “경제활동의 지배구조와 네트워크조직,” 『경영저널』 2(1): 77~101
- Axelrod Robert and Michael D. Cohen, Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier, Basic Books, 2000
- Barabasi, Albert-Laszlo. 2000. Linked (강병남 김기훈 역 『링크』, 동아시아 2002)
- Buchanan, Mark. 2008. Nexus (강수정 옮김. 『넥서스: 여섯 개의 고리로 읽는 세상』, 세종연구원 2003)
- Castells, Manuel. 2000a. The Rise of the Network Society (김묵한, 박행웅, 오은주 역. 『네트워크사회의 도래』. 한울아카데미. 2003)
- _____. 2000b. The Power of Identity. Basil Blackwell.
- _____. 2002c. End of Millennium. (박행웅, 이종삼 옮김. 『밀레니엄의 종언』. 한울 아카데미. 2003)
- Cross, Rob and Andrew Parker, The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations, Harvard Business School Press, 2004
- Hollingsworth, J. Rogers. and Robert Boyer eds. 1997. Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huberman, Bernardo A., The Laws of the Web: Patterns in the Ecology of Information., The MIT Press, 2001
- Johnson, Steven. 2001. Emergence (김한영 옮김, 『이머전스』, 김영사. 2004)
- Klijn, Erik-Hans 2006. “Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two?” Public Management Review 4(2):149-165
- Knoke, David. 2007. Changing Organizations: Business Networks in the New Political Economy. Boulder, Co: Westview Press.
- Krugman, Paul. 1996. The Self-Organizing Economy, Blackwell (박정태 옮김, 『자기 조직의 경제』, 부키 2002)

- Marion, Russ. The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems, Sage Publications, 1999
- obs: The Next Social Revolution, Brockman (이운경 옮김, 『참여군중』, 황금가지)
- Rosen, Emanuel. 2006. The Anatomy of Buzz: How to Create Word-of-Mouth Marketing, A Currency Book,
- Scott, Richard. 2007. Organizations: Rational, Natural, and Open Systems, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

【주제발표 4】

**상생협력 거버넌스 구축을 위한
비정부조직(NGO)의 역할과 과제**

권경주 교수(건양대 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등사례연구위원장)

【주제발표 4】

상생협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직(NGO)의 역할과 과제

권경주 교수(건양대 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등사례연구위원장)

I. 서 론

21세기는 기술진보로 인해 인류가 여태껏 누려보지 못한 물질적·경제적 풍요와 함께 새로운 사회문제에 직면하고 있다. 이는 인간 생활양식과 제도변화를 가져와 우리의 일상생활에 자의적, 타의적으로 많은 변화를 요구하고 있다. 오늘날 벌어지고 있는 신자유주의의 몰락과 이에 따른 범세계적 경제, 금융의 위기나 급격한 기후 및 환경의 변화는 지구촌 공동체의 협동적 노력을 요구하고 있다.

국내적으로도 이런 급변하는 세계 환경에 대응하고 경제위기를 극복하기 위한 정부와 기업 시민사회 모두의 새로운 생존양식이 시급히 요구되어지고 있다.

오늘날 세계화를 바탕으로 한 전 세계적 신자유주의 패러다임은 새로운 체제변화를 요구하며 급격히 변화하고 있다. 우리 사회도 이런 세계적 변화에 대응하기 위해 상생협력을 위한 거버넌스 구축을 위한 다양한 노력을 하고 있는데 비정부조직의 활용이 대표적인 사례이다. 21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형화 하는 시민영역이 자연발생적으로 나타나고 있다.

이런 새로운 변화의 중심에는 시민 스스로의 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여가 핵심적 역할들을 수행하고 있다. 이를 통해 과거 권위적이고 통제적인 정부와의 관계를 정상적인 주인과 서비스의 제공자로 바꾸어 나가며 진정한 민주적

개혁을 이루어야 할 것이다.

오늘날 지구촌의 시급한 위기극복을 위해서도 국가의 정책적 개입과 함께 민간의 자발적 자원을 활용하여 사회문제를 해결하며 위기극복의 토대를 마련해야 할 것이다. 이에 따라 민간 자원들을 효과적으로 조직화하여 사회적 기능을 수행하는 비정부조직의 활용방안 모색은 세계적 경제위기와 사회적 양극화를 효과적으로 극복하기 위한 모든 나라들의 공통과제라 하겠다.

21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형을 만드는 시민영역의 협력적 기능분담이 절실한 형편이다.

즉 거버넌스를 통한 협력적 공동체 운영방식으로 시민 스스로가 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여를 통해 국가와 사회발전을 위한 핵심적 역할 수행을 해야 할 것이다.

따라서 시민사회는 국가의 고유한 통치영역으로 여겨지던 부문 뿐 아니라 경제와 환경 그리고 인간의 보편적 권리와 안전등 사회 모든 영역들을 지속가능한 성장으로 발전시켜 미래를 지향하고 현재를 효율적으로 만들어가는 주도적 역할을 수행해야 할 것이다.

II. 상생·협력을 통한 거버넌스 구축방안

1. 거버넌스의 시대적 상황

21세기는 구소련의 붕괴와 함께 신자유주의 물결에 의한 세계경제체제 등장에 따라 세계화와 정보화 그리고 지방화의 시대로 특징지을 수 있다. 사회의 급격한 변동은 새로운 질서와 구조를 필연적으로 요구한다. 국민국가의 해체는 국가 경제가 모호해지며 국가권력의 쇠퇴를 초래했다.

이에 따라 국가공동체는 지구촌 공동체라는 새로운 생활영역에 따라 국가와 시장 그리고 시민사회의 구성요인들이 지금까지와는 다른 경제와 역할들로 재편되기 시작했다. 국가사회의 기능은 개인의 욕구와 이해관계 및 개별 이슈에 따라 다원적으로 중첩되기 시작했고 이는 개인의 선택적 자유와 공공선의 중대를 확대하는 새로운 민주체제의 등장을 예고하는 것이기도 했다.

세계화와 정보화라는 변화의 물결 속에서 개별국가차원에서 일어났던 국가실패나 시장실패는 세계 수준에서 해결할 수 있는 새로운 틀을 요구하게 되었다. 세계화와 국민국가를 조화시키면서 지방화를 함께 수용할 수 있는 다차원적 틀로서 각 수준의 국가, 시장, 시민사회 등이 서로 공존할 수 있는 틀을 마련하기 위한 대안으로 제시된 것이 거버넌스 이론이다(김석준 외, 2000: 20).

거버넌스는 정부와 동의어로 사용하지 않고 다른 의미로 사용되는데 여기에는 통치의 새로운 과정 또는 명령의 변화된 조건이나 사회를 규율하는 새로운 방식으로 설명하고 있다(Rhodes, 1996:652). 거버넌스의 개념은 범위와 수준에 따라 지향하는 가치나 운영방식 또는 행동주체를 중심으로 다양하게 정의되고 있다.

세계은행은 “국가의 경제·사회적 자원을 개발·관리함에 있어 권력을 행사하는 양식”으로 UNDP(United Nations Development Program)는 “모든 수준에서 정부업무를 관리하는데 있어서 정치적, 경제적, 행정적 권위를 행사하는 것”으로 정의하고 있다(UNDP,1996). Peters(Peters,2002)는 “국가를 비롯한 다양한 행위자들(기업, 시민단체, 시민, 지방자치단체 등)이 자율적이고 상호의존적인 과정 속에서 토론 및 협상과정을 통해 공통의 문제를 조정 및 해결하는 정치과정이다”라고 하고 있다. 정웅덕 교수(2001:723)는 거버넌스라는 용어가 갖는 의미는 통상적인 의미를 지닌 정부의 개념보다는 좀더 넓은 광의의 개념이며, 정부 부문의 제도들 보다는 과정이나 결과를 의미한다고 하고 있다.

이런 여러 정의들은 김석준 교수(김석준 외, 2002:64)는 협의와 광의로 요약하였는데 협의의 거버넌스는 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로, 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정형태라고 할 수 있고 이는 정부 없는 거버넌스의 개념이다.

반면 광의의 거버넌스는 정부 중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가정부, 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라 할 수 있다. 이는 기존의 계층제적 정부의 구조와 기능은 인정하나 국가권위에 의한 일방적 통치보다는 시장과 시민단체와의 상호 호혜적이고 동반자적인 협력적 통치행위를 형성한다고 볼 수 있다.

우리나라의 거버넌스 형태는 각종 단체들의 활동이 정부와 시장에 대한 견제와 균형을 위해 제도적 차원에서 접근하는 경향으로 볼 때 광의의 개념에 가깝고, 반면 필리핀과 같은 나라들은 역사적으로 시민사회가 빠르게 형성되어 근대화 이

후 각종 지역개발과 정치변혁의 순간에 이들이 결집하여 새로운 통치구조를 형성했던 점으로 미루어 협의의 개념과 가깝다 하겠다.

2. 상생·협력을 위한 거버넌스 개념의 활용

거버넌스는 새롭게 제기되는 시민들의 다양한 욕구와 문제들에 대해 기존의 정부들 속에서 계층제와 권위적 통치를 인정하는 한편 정책의제접근이나 의사결정과정에서의 다양한 세력들에 대한 개방을 허용하는 사회적 조정을 강조하고 있다. 국가는 과거와 같이 유일한 권력 주체로서 배타적이고 독점적인 지위를 갖지 않지만 합리적 행위자로 방향잡기와 노 젓기 역할을 수행한다고 보고 있다.

오늘날 거버넌스 이론에서 공동체는 국가권력에 의한 조정능력에 의존하지 않고 사회가 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 있다고 가정한다(한승준, 2007 :101). 국가와 사회의 관계는 국가중심에서 사회중심으로 재정립되고 사회문제 해결에 있어 더 이상 국가중심이 아닌 다양한 사회주체가 함께 참여하는 공동의 거버넌스(shared governance) 또는 복합조직적 거버넌스(heterarchic governance)의 형태를 지니게 된다(이명석, 2006:45-46).

이에 따라 여러 수준의 정부(지방,지역,국가), 시민단체, 민간부문 등의 영역에서 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체제가 발생한다. 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로 구성원들의 관계나 책임이 모호하다는 특징을 갖고 있다(Rhodes,1997). 한승준(2007)은 이러한 네트워크식 국정관리체제는 개별적인 단일 프로젝트 또는 개별문제를 다루기 위한 다양한 집단들 간의 연계를 의미하고 이들 간의 연계는 자발적이고, 유연하고 느슨하게 연결되었고 정부통제로는 독립적인 자율성을 갖는다고 하였다.

참여 주체간의 네트워크 관계는 상호영향력을 행사하는 수평적, 비계층적 관계로서 구성원들 간의 자발적 동의에 의해 구성된 체제라 하겠다. 따라서 문제해결을 위해 필요한 각종 자원, 정보, 능력의 공동 활용 및 공동 목적의 수행을 위해 구성원 간의 자율적이고 지속적인 상호의존성에 기초하는데 참여 주체 간 자원의 존도가 높을수록, 상호혜택에 관한 기대가 높을수록, 상호관계가 지속적일수록 수평적인 네트워크 관계를 형성할 수 있다고 보고 있다.

Newman(2001)과 오수길(2007)은 거버넌스의 개념을 재 정립하여 ① 공공서비스

스 전달의 대한적인 모델로서 계층제, 경쟁, 연대로부터 공공-민간-자원봉사부문을 가로지르는 네트워크, 팀, 파트너십으로의 이동 ② 공공과 민간, 국가와 시민사회, 국가와 국제간 경계가 흐려져 정치적·경제적·사회적 이슈를 다룰 책임의 경계가 흐려진다는 인식 ③ 이슈 네트워크와 정책 네트워크의 인식과 통치과정으로의 통합 ④ 계층제적 통제와 명령이라는 전통적 양식을 ‘원거리로의 통치’로 대체 ⑤ 더욱 성찰적이고 대응적인 정책도구들의 개발 ⑥ 리더십의 제공, 파트너십의 형성, 방향잡기와 조정, 시스템 전반의 통합과 규제에 관한 초점으로 정부 역할을 전환 ⑦ 네트워크와 파트너십을 통한 새로운 조정활동의 수행에 바탕을 둔 지역사회, 그리고 도시와 지역에서의 ‘협상에 의한 자치’ 등장 ⑧ 더 많은 대중참여에 의사결정을 개방 ⑨ 권한의 복잡성 문제와 파편화에 대한 대응으로서 민주적 실체의 혁신, 그리고 이것이 전통적인 민주적 모델에 주는 도전 ⑩ 거버넌스 과정에서 시민사회 관계를 포함하기 위해 제도적 관련성을 넘어서 정부 초점의 확대.

이렇듯 기존의 공동체를 구성했던 전통적 규율과 질서의 방식들, 대의민주주의의 틀이나 정부 관료제 구조에 의한 권위적 통치로는 변화하는 상황에서 더욱 복잡해진 사회의 문제해결 능력의 한계를 보이고 있다.

이런 점들을 극복하기 위한 수평적 거버넌스는 사회-정치적 의사소통의 활성화를 통해 더 많은 행위자들의 참여나 관여가 늘어나고, 성과 뿐 아니라 과정을 중시하는 인식이 확산되고, 기존 대의민주주의의 틀을 넘어 직접적인 정책참여를 강조하며, 공동의 문제 해결을 위해 다수가 협력하고 스스로를 다스리는 네트워크를 강조한다. 전 세계적으로 기존의 경직된 국가 중심적 통치보다는 다양한 사회적 행위자들의 다원성을 존중하고 사회적 효율성을 높이는 네트워크식 거버넌스 구축은 최근 발생한 세계적인 경제위기의 해결 뿐 아니라 사회의 모든 분야에서 분출하는 사회갈등의 조정 및 해소를 위한 효과적 대안으로 활용되어야 한다.

이를 통해 사회갈등을 해소하기 위한 거버넌스, 지방분권 시대의 지역자치를 위한 거버넌스, 경기침체와 아울러 나타나는 심각한 노사갈등과정에서 요구되는 사회적 타협을 위한 거버넌스, 문화적·제도적 기반으로 나타나는 네트워크관계중진을 위한 거버넌스 영역에 관한 다양한 구상과 실천적 방안들이 모색되어야 할 것이다.

3. 지역발전을 위한 거버넌스 구축방안

발전의 함의는 자유를 의미한다. 이는 물질적인 욕구충족 이상의 의미로서 건강, 지식, 근로, 참여에 대한 인간의 기본적 권리를 포괄하며 미래 세대의 권리에 대한 존경까지도 포함된다(Amartya, 1988). 지역개발이란 경제개발을 바탕으로 발전의 폭 넓은 개념을 포함하는 지속가능한 성장을 지향해야 하며 그 궁극적 도달점은 공동체 구성원 전체의 삶의 질 향상이 되어야 할 것이다.

일반적으로 경제성장을 위한 조건은 첫째, 성장이 자생적으로 지속가능해져야 하고, 둘째, 생산양식 자체에 구조적인 변화가 있어야 하며, 셋째, 기술의 향상이 전제되어야 한다(이혜경, 2000:10). 따라서 바람직한 지역개발이란 단순히 가처분 소득의 증가뿐 아니라 정치적 민주화와 제도의 합리성 그리고 인간의 존엄성을 지킬 수 있는 인간 존재의 조건들을 포괄적으로 개선할 수 있어야 할 것이다. 이런 지속가능한 성장의 핵심적 과제는 생태환경과 자원이용의 지속성을 확보하는데 있다. 하지만 지역차원에서 발전의 일차적 목표는 지역사회 주민들의 복리증진과 삶의 질 향상에 대한 요구에 어떻게 대응하는가의 문제이다. 외부자원에 의존한 지역발전은 지역경제와 단절된 형태로 전개될 가능성도 있다. 이는 지역의 자원이나 환경적 요소를 무시하기가 쉽고 외부의 자본집약적 발전방식은 때로는 지역의 장기적인 발전 잠재력을 고갈시킬 위험도 있기 때문이다.

외부 의존적 발전의 병폐를 예방하기 위해서는 지역적 전통과 역량을 특화시키는 전략이 필요하다. 이것은 지역의 고유한 문화적 전통, 기술, 인력 및 자연자원 등 지역 내의 전통자원과 문화적 정체성을 극대화 할 필요가 있기 때문이다(사득환, 2007:228-229). 지속가능한 지역발전을 위해서는 거버넌스의 방식이 유용하다. 지역주민 스스로가 지역 환경과 발전에 대한 주인의식을 바탕으로 스스로 가꾸는 노력을 하고 정부주도의 발전계획과 집행과정에 폭 넓게 참여하는 방식이 유용하기 때문이다.

상생협력을 위한 지역 차원의 거버넌스는 지역의사결정에 참여할 수 있는 시민 역량을 함양함으로써 지역주민이 자신들의 지역사회와 미래를 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하여 개인의 참여 뿐 아니라 단체나 결사, 그리고 기관의 광범한 참여를 통해 시민사회를 발전시키는 방법이 우선해야 한다(전종섭, 2000). 소순창·유재원(2005)은 지방정부가 갖는 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정

장치의 한 유형으로 보고, 지역을 기반으로 지방자치단체에서 발현되어 이해관계 집단의 규모가 보다 한정적이고 주민이나 NGO 단체의 접촉이 상대적으로 높다고 특징 지었다.

사득환(2007)은 이를 공공부문의 의사결정과 집행과정 등 정책과정에 있어서 관련되는 이해관계자들을 정책커뮤니티 속에 참여시켜 문제를 해결하고 책임지게 하는 정책과정의 새로운 형태라고 정의하였다. 이는 주민과 NGO, 기업 및 지방정부가 함께 협력하여 주민의 욕구와 지역문제를 해결하는 방식이라고 할 수 있다.

최영출(2004)은 지역차원의 거버넌스의 성공을 위해서는 첫째, 사회적 신뢰, 자원, 파트너십 그리고 외부환경 등의 환경적 조건, 둘째, 외부적인 네트워크를 구조하는 제도적 장치로서 이해관계자들의 책임분담, 행위자들의 상호의존성, 그들 간의 관계를 가이드 하는 규칙을 고려하는 네트워크의 구조화, 셋째, 이해 당사자들의 관여를 위한 내부연계망과 전략적 합의를 위한 상호작용의 촉진, 조정과 중재방안 등의 내부적 운영관리전략이 중요하다고 강조한다.

전 세계적인 지구화를 통해 자본, 재화, 노동, 정보, 문화가 국경을 넘어 전 지구적으로 교류 확산되고 있다. 이는 오늘날의 특별한 현상이 아니라 수 천년 내려온 인류의 역사이기도 하다. 세계는 무역, 여행, 이민과 지식의 전파를 통해 지역의 번영과 함께 문화의 상호교류를 하며 발전을 공유해 왔다.

하지만 이런 과학기술의 진보와 국제무역과 교환의 행위는 경제적 풍요와 빈곤, 사회적 기회의 박탈과 정치적 배제라는 불평등의 문제를 함께 동반해 왔다. 지역 개발을 위한 거버넌스 구축의 중차역은 세계적 불균형의 문제를 함께 생각해 나가며 남북협력과 환경보존이라는 목적도 달성해야 한다.

세계의 빈곤과 불평등 문제는 전 세계 인구의 50%에 해당하는 30억 가량이 하루에 미화 2달러 미만의 생활을 하고 13억이 하루에 미화 1달러 미만의 빈곤에 허덕이고 있고 기아인구는 8억 4천 만이나 된다는 통계가 현실을 잘 말해주고 있다(이혜경, 2000:17). 지구의 빈곤문제는 국제협력과 개발 NGO의 활동으로 개선시키고 이것은 글로벌 거버넌스를 구축하여 빈곤지역의 개발과 지속가능한 성장을 도울 수가 있어야 할 것이다.

Ⅲ. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 활동

1. 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 활동방향

비정부조직(Non Governmental Organization) 또는 자원봉사조직(Private Volunteer Organization)은 과거로부터 있어왔던 인본적 자치조직을 말한다. 시민사회가 형성되며 근대가 시작된 시기 이 조직들은 지역을 중심으로 자발적으로 형성되어 사회적 약자나 긴급히 구조를 필요로 하는 사람들에 대한 박애활동을 펼쳐 왔었다(Conception, 1986:288).

그러나 오늘날 비정부조직들은 보다 다양한 체제로 발전하여 그 규모나 기능이 과거와는 달리 전체 사회의 한 구조적 기능을 담당하고 있다. 오늘날의 비정부조직은 국내적으로는 정부가 수행하던 일상적 서비스의 공급을 대신할 뿐만 아니라, 세계적 안건들인 빈곤, 환경, 인권 등의 문제들을 범세계적으로 공동 대처하는 등 그 활동영역이나 기능의 중요성이 우리 일상생활의 중요한 부분을 차지하고 있다.

비정부조직이 지역의 자선활동을 탈피하여 적극적인 사회활동을 시작한 시기는 70년대 이후이다. 80년 이후에는 미국에서만도 6백만의 비영리(Not for Profit) 조직이 활동하고 전체 고용인구의 8%가 비영리조직에서 종사하며 이들 조직들에 13세 이상 인구의 25%가 활동하는 등 실로 놀라운 발전모습을 보이고 있다(Weschler, 1980:526). 이렇듯 비정부조직의 영향력은 우리 생활의 한 부분으로 자리 잡게 되었고 그 기능 역시 공익적 내용을 함축하고 있다.

오늘날 비정부조직의 활동무대는 세계화를 지향하고 있고 그 내용은 거버넌스의 큰 축을 담당하고 있다. 이런 비정부조직의 활동은 여러 학자들의 다양한 정의가 있지만 거버넌스의 개념화를 위한 이론적 배경으로 조직내적요인으로서 비영리, 자원활동, 분권화와 조직외적요인으로서의 민영화를 살펴본다.

1) 비영리(Not For Profit)

사적부문에서 활동하고 있는 공공기관들은 효율성과 효과성을 추구하도록 기대되고 있다. 그러나 사적부문과 공적부문간에 발생하는 관리적 문제들은 중요한 차이점을 갖고 있다. 이런 차이는 일상적으로 정부의 기본적인 업무라고 이해하

는 요구들을 인식하는 과정에 원인이 있다. 그러면 비정부조직에서 추구하는 비영리란 개념을 경영부문과 비영리부문의 유사점과 차이점 그리고 정부와 비영리조직과의 연계방안을 통해 살펴본다.

경영은 목표의 수준과 특별한 권력관계 그리고 새로운 산출을 위한 통찰력 등을 제시해 준다(Olsen, 1979:282). 비영리조직은 회계나 법규에 의해 경영조직이 아닌 다른 조직으로서 이윤추구를 하지 않는 특성이 있다(Davis, 1991:1).

우리 사회는 이러한 비영리부문의 존재를 인식하고 있고 이들은 정부와 민간 그리고 지역과 인간의 연계를 도모하고 있음을 알고 있다. 그러므로 여기서는 비영리부문의 내용을 경영과의 유사점과 차이점을 통해 활동영역을 구체화하여 본다(Selby, 1978:78).

유사점은 첫째, 경영부문은 재화와 서비스를, 비영리부문은 주로 서비스만을 산출한다. 둘째, 조직에서 산출하는 순익은 조직의 이익 목표를 수행하는 것이다. 셋째, 경영진은 조직구성원을 대표하는 자(소유주, 종업원, 또는 회원)에 의해 선출되고 이렇게 임명된 집행가들은 자산의 운용과 순익증진에 관한 책임을 지는 점 등을 들 수 있다.

차이점으로는 첫째, 경영부문에는 선출된 이사들이 최고경영자를 위해 권한을 대행하고 이들과 직원 모두는 조직공공의 목표를 수행할 직접적인 책임을 지는데, 비영리부문은 제선의 직접적 책임도 적고 조직의 소유자도 불분명하다. 여기서의 차이점이란 비영리부분이 이런 특성에 의해 창의성과 적절성은 높일 수 있으나 생산성과 효율성의 저하가 나타난다는 것이다. 둘째로는 영리·비영리간의 순이익의 활용은 차이가 있다는 점이다. 회사의 이윤들은 주로 주주, 정부에의 조세, 직원들에 대한 보상 그리고 자산이나 서비스 등에의 재투자 등을 통하여 환원되나, 비영리부문에서는 서비스의 산출효과를 서비스 수혜자에만 투입하여 조직에의 보상은 단지 이타주의의 구현 또는 이데올로기적인 만족만을 추구한다.

한편 Frederik Lane 교수는 정부와 비영리부문과의 연계를 위한 다섯 가지 방안들을 제시하고 있다(Weschler 2002). 첫째, 정부는 비영리부문의 활동을 촉진시키기 위해 그들이 제공하는 서비스에 대해 세금감면조치와 특별우편요금체계 등의 유인책을 부여한다. 둘째, 공공기관들은 비영리부문과의 협동과 조정행위를 하여 서비스를 전달하고 이를 위해 재정지원, 계약 그리고 위탁 및 권한 이양의 방법들을 활용해야 한다. 셋째 비영리부문이 행하는 공공정책의 주창자 역할을 인

식해야 한다. 왜냐하면 그들의 주장이나 이해에 따라 정부기구가 재편되거나 이에 큰 영향을 주기 때문이다. 넷째 정부는 비영리부문에 대해 동등한 취업기회의 보장 및 박애활동에 관한 활동영역에 대해 조정역할을 수행하여야 한다. 다섯째 비영리부문은 정부 관료제의 대안적 기능을 수행하여야 한다. 복잡한 사회변화는 정부의 역할에 한계를 부과하므로 지역적 차원의 상부상조활동은 정부의 사회기능을 대신할 수 있는 방안으로 인식되고 있다.

이와 같이 정부와 비영리조직은 거대한 서비스 기구인 점, 성과측정의 변수가 다양하고 전문적 영역을 담당하며 지속적인 훈련과 경험을 요구하는 공통적인 속성이 있어 사회기능수행을 위한 연계구도가 필요하다.

2) 자원 활동(Volunteer)

사회경제적 문제해결을 목적으로 하는 대부분의 기관들은 성장 중심의 발전전략을 그들 독자적으로 수행하기보다는 사회에 널리 퍼져있는 고귀한 개인적 본성들을 동감시키고 있다. 이것의 대표적인 예가 자원봉사활동인데 이는 조직 내에서의 봉사뿐만 아니라 사회의 제도적 모순들을 발견하고 그것들을 개인적으로 개선시키려는 노력도 포함하고 있다(Korten, 1990:5).

자원봉사자는 다양한 신분의 사람들이 시민정신과 공동체 정신을 인류애적 가치로 승화시키기 위하여 각 부문별로 수행하기 곤란한 일들을 자청하여 보상 없이 희생하고 있다. 한편 이들의 활동은 정치적, 경제적 자원들을 통제하기도 하고 권력관계의 구성 및 정치적 행위들을 결정하는데 강력한 역할을 담당하기도 하며 복지의 수준과 변화의 방향에 깊게 관여하고 있다(Wolch, 1990).

자원봉사활동이란 어떤 특정한 사람이나 집단, 시간과 물질의 여유가 있는 사람들만이 사회복지분야에서 행하는 활동으로서의 자선, 구빈을 의미하기보다는 타인을 원조하는 과정에서 자신의 이타적 능력을 발휘하고 이웃과 지역사회에서 자기의 관심과 사회성을 개발하는데 도움이 되는 활동이라고 정의할 수 있다(한혜경, 19952).

자원봉사활동의 특성은 자발성, 무보수성, 사회복지성으로 들 수 있는데 자발성이란 자신의 의사로 자원봉사활동을 하는 것이지 타의에 의한 행동이 아님을 말하며, 무보수성이란 자원활동의 목적이 인간사회의 복리와 발전에 있으며, 인간이

인간다운 처우를 받고 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 도움을 주는 것을 의미한다(홍승혜, 1999).

한편 자원봉사자의 역할은 ① 전통적인 활동으로서의 서비스 활동, ② 변화 및 변호활동, ③ 시민참여 활동, ④ 정책결정에의 참여, ⑤ 자조(Self-help) 활동, ⑥ 모금활동 등을 들 수 있다(김상욱, 1990:8).

이처럼 자원활동은 비정부부문에서 중요한 자원으로 인식되어 회계 시 금전적 자본과 함께 자원봉사 인력자원도 필수적 자본요소로 산정하고 있다.

3) 분권화(Decentralization)

분권화란 기본적으로 중앙으로부터 권한의 분산을 뜻한다. 이는 중앙정부의 권위와 기능을 지방으로 시달해 부분적이고 개별적인 지역의 문제들을 적절히 해결하기 위한 의사결정권한의 다기화를 의미한다. 민간부문 역시 이윤추구를 위한 새로운 시도로서 분권화를 추진하고 있는데 비정부조직에 있어서 분권화가 필요한 이유는 아래와 같다(Brillantes Jr, 1991).

첫째, 민주화와 지방권한증진을 위한 도구이다. 둘째, 중앙정부에 대한 의존 없이 그들의 능력만으로도 자신들의 문제를 해결할 수 있는 의사결정과 개발을 위한 도구이다. 셋째, 중앙·지방 모두에 효율성과 효과성을 증진시킬 관리적 도구이다. 넷째, 이러한 분권화 없이는 권한과 자원의 재분배를 위한 중재가 어려워 최소 수혜자들에 대한 다양한 정부수준의 정의구현이 어려워진다.

그러므로 분권화란 중앙정부의 권한을 지방에 재분배하는 것을 의미하나 중국적으로는 평등과 사회적 정의구현을 위한 수단으로서 비정부조직에서의 관리수단으로 활용되고 있다.

즉 분권화 방법을 기초로 수혜대상자들의 욕구와 인식을 명확히 인식하여 창의적이고 유연한 서비스 전달, 선진기술의 확산 그리고 효과적인 자원배분을 하여 바람직한 미래건설을 해야 할 것이다(Gregorio, 1991).

4) 민영화(Privatization)

민영화는 비정부조직에 대한 정치경제적인 규범적 특성으로서 비정부조직의 사회기능을 상징하고 있다.

광의의 민영화는 자산의 소유권과 그로부터 나오는 잔여이윤에 대한 권리를 공공부문으로부터 민간부문으로 이전시키는 것을 의미하는데 그 실질적인 정책내용은 시장화(marketisation)와 규제철폐(deregulation)라고 할 수 있다(김대환, 1994).

이 양자는 원리상 동일한 것으로 소유권의 이전을 통해 정부의 규제기능을 시장 기능에 맡김으로써 생산효율과 배분효율을 증대시켜 경제 전체에 활력을 불어넣기 위한 방안이다. 즉 민영화는 사회의 수요를 충족시키는 과정에서 정부의 역할을 재고하여 사회의 사적제도에 더 의존하고 정부에 적게 의존하는 민간역할의 증대로도 파악할 수 있다. 이러한 이유들이 서비스 공여의 주체가 꼭 정부가 독점하지 않아도 된다는 민영화의 논리적 근거가 되고 있다(Denhart, 1991).

이러한 민영화의 움직임 뒤에는 다양한 지지 세력이 존재하고 있다. 실용적, 이념적, 상업적, 그리고 대중주의자 세력이 바로 그들이다. 실용주의자는 단위비용당 높은 효과성을 지향하기 때문에 비용-효과성 차원에서 보다 나은 정부를 위해 민영화를 제시한다.

이념적으로는 거대하고 강력한 정부의 지나친 일상생활에의 개입이 민주주의를 위협하기에 작은 정부를 지향하는 민영화를 지지한다는 것이다. 상업적으로는 정부지출이 경제의 주요한 부분을 차지하고 있는데 보다 많은 부분이 민간에 되돌려질 수 있고 돌려져야 한다고 믿고 있다. 왜냐하면 국가소유의 기업과 자산들은 민간에 의해 보다 나은 이용에 투입될 수 있기 때문이다.

한편 대중주의자 지지 세력들은 각 개인들이 공적서비스에 있어서 보다 많은 선택권을 갖기 위해 그들의 권한 강화를 주장한다. 이들은 관료체제를 탈피하고 자발적 모임을 활성화함으로써 지역사회 의식수립과 함께 권한을 증진시킬 수 있다고 믿고 있다(박종화, 1994).

이러한 민영화의 형태들은 아래와 같이 다양하게 나타나고 있다. 첫째, 공공시설의 운영과 채원조달을 위한 민간기업과의 계약. 둘째, 사회복지사업을 위해 비영리기관과 계약. 셋째, 지역주민들이 자발조직을 결성하여 공공사업(치안, 소방, 청소 등)을 대행하는 경우. 넷째, 국가소유의 공기업을 매각하거나 비 국유화하는 것. 다섯째, 정부가 수행하던 시장 매커니즘(주택, 교통)의 기능을 민간부문에 돌리는 것 등이다.

그러므로 민영화란 공공부문에서 제공하던 권한과 자원의 배분 및 공공기능을 위해 수행하던 재화와 용역들을 사적부문 또는 비정부부문에 이양하는 것을 말한다.

이상으로 비정부조직의 사상적 배경과 운영의 기본원리 그리고 사회적 유용성을 중심으로 개념적 실체를 살펴보았다. 이를 간략히 정리하자면 비정부조직이란 비영리 공익추구라는 조직목표를 자원 활동을 위주로 한 인적구성원의 특성과 분권화된 조직구조를 바탕으로 민영화라는 정치경제적 사회기능을 수행하는 수단이라는 것이다.

2. 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 유형화

우리 나라에서 사회단체, 임의단체 또는 비영리법인 등으로 표현되고 있는 비정부조직은 비영리를 목적으로 자발적인 회원활동과 분권화된 조직구조를 바탕으로 민영화의 한 수단으로서 국가의 서비스전달기능을 수행하는 기구라고 넓게 정의하였다. 정부기능의 대안적 활용수단으로서 거버넌스의 유용성을 높이기 위해 비정부조직의 구체적 요인들을 탐색하여 본다.

현재 정부 주변에는 정부의 산하단체라 일컬어지는 많은 조직들이 설립되어 정부와 민간의 중간영역에서 공공기능을 수행하고 있다. 이들은 공기업, 준정부기관, 비영리법인, 비정부단체 등의 모습으로 민간부분의 조직형태를 갖추고 공적기능들을 집행하고 있다.

이러한 조직들을 행정수단으로 활용하는 것은 국가기능의 역할수행이 직접행정에서 간접행정으로 이행함을 의미하는 것이다. 이같이 공공부문과 민간부문이 혼합된 새로운 부문을 제 3부문(Third Sector)라고 부르고 있다(임학순, 1994).

제 3 부문의 조직들은 정부에 준하는 기능을 수행하고 있으면서도 정부규모에 포함되지 않으며 정부에 적용되는 각종 정치적, 행정적 제약을 받지 않고 있다. 그러나 이들이 행정수요를 상회하여 규모와 기능이 과대해지면 오히려 비능률을 초래할 수도 있다.

비정부조직의 출현은 정부가 재정을 지원하여 공공서비스를 전달함에 따라 정부기능을 수행하는데 소요되는 재정과 서비스를 전달하는 조직이 분리되는 사회복지분야에서부터 나타나기 시작했다.

이에 따라 정부와 민간부문은 더욱 상호의존적이 되었고 서로의 영역을 침투하며 혼합된 형태를 보여 기존의 공공성(Publicness)과 민간성(Privateness)의 개념을 연속적인 변수로 이해하게 되었다. 이러한 비정부조직들에 관해서는 다의적인 해

석이 가능하며 기능면으로도 준정부조직 및 비영리조직들과 유사하여 제 3부문 또는 그림자정부 등으로 말하고 있다.

그러므로 이들을 구분하는 이유는 단지 학문적 경제구분을 위한 것이지 실제의 기능과 역할들은 혼재되어 있음을 인식해야 할 것이다. 준정부(Quasi-Governmental) 조직은 ‘정부외곽에서 공공업무를 수행하기 위하여 설립되고 정부로부터 재정을 지원받는 조직’을 말한다. 이 조직은 정부도 아니고 정부의 한 부서도 아니나 정부의 정책집행기능을 분담하여 수행하거나 정부에 대한 자문 및 준 사법 기능을 수행하는 특성이 있다(Barker, 1982).

비영리(Not for Profit)조직들은 순수 민간조직을 전제하나 종종 행정수단으로 이용되고 있다. 이들은 사업의 성격에 따라 정부의 재정지원을 받고, 법적으로는 민간조직의 성격을 갖고 있으나 영리추구를 하지 않는 혼합된 형태의 조직을 말한다.

비영리조직은 정부로부터 위탁을 받았거나 영리조직이 하려고 하지 않는 공공업무에 관심을 갖는데, 이 조직의 유형으로는 자선조직, 회원조직, 사업자단체, 환경보호단체, 탁아소, 혈액은행, 박물관, 사회복지단체 등 다양하다(Hall, 1987).

그러나 전술한 바와 같이 이들의 경계는 명확히 구분할 수 없는 경우가 많으며 특정 정책영역에서의 과업수행을 위해 상호간의 연계망을 형성하고 있다. 또한 협조와 조정을 바탕으로 서로의 정보, 기술, 자원, 인력 등을 공유하며 공익기능을 대행하고 있다.

거버넌스의 한 축인 비정부조직은 경제활동을 위주로 하는 민간조직과 공적기능을 담당하는 정부기구와는 서로 다른 개별적 특성을 갖고 있는데 David Brown(1988)은 비정부조직들이 당면하고 있는 문제를 해결하는 관점들을 중심으로 네 가지로 제시하고 있다.

첫째 사회변화목표추구로서 경제적 기회와 생산성의 확장, 적정한 자원배분, 지방의 분권화와 자조활동, 가난한자와 약한 자들에 대한 선택기회 확대 등의 외부적 사회변화목표를 추구하기 위해 조직내적인 문제에 대해서는 부차적인 관심만을 갖는 점.

둘째, 가치와 이념의 공유로 비정부조직의 구성원들은 그들의 조직목표를 깊이 간직하며 기회균등, 건강의 증진, 지역적 자조활동 등의 임무를 수행하고 있다.

이러한 사업들은 주민참여를 바탕으로 한 이데올로기와 이론들을 수용하여 조직의 목표를 성취하고 있다. 대다수 비정부조직의 직원들은 돈이나 권력을 지향하거나 권위적이지 않는다. 또한 그들이 어려운 조건에서도 과업의 높은 성취를 얻어내는 이유는 작업에 대한 이념적 가치와 확신이 내재하기 때문이다.

셋째, 느슨하고 비 정형화된 조직으로 비정부조직 대부분은 적은 규모로 출발하고 비 정형화된 수단들과 회원들의 자발적 활동을 활용하고 있다. 이는 그들의 이념적 지향이 평등과 비정형성을 추구하기 때문인데 이러한 점들이 과업수행 시 지역적 적합성과 혁신적 유연성의 장점으로 발현되기도 하며 한편으로는 원상적인 업무들을 수행하는데 간혹 장애요인이 되기도 하는 것이다.

넷째, 다양한 외부의 고객. 비정부조직은 그들을 둘러싼 환경내의 다양한 고객들과 교류하고 있다. 이는 민간, 정부 또는 국내외의 후원자와 자원봉사자 그리고 전문가집단 등과 다양한 수혜대상자들을 들 수 있다. 다양한 고객들에게 적절한 서비스를 제공하기란 쉬운 일이 아닌데 이를 효과적으로 수행하기위해 여러 비정부조직들과 연계를 하여 그들의 열악한 조직들을 극복하고 있다.

비정부조직들은 사회경제적 발전 사업에 금전적 또는 비금전적 활동을 통해 지원 하고 있고 그 결과로 수혜자들은 지역단위사업에 참여를 하여 그들의 변화와 발전을 도모하고 있다. 이러한 비정부조직의 사업들은 다양한 모습을 보이고 있는데 일반적으로 비정부조직은 아래의 여러 사업 중 하나 또는 다수를 결합하여 활동하고 있다(CRC, 1987).

첫째, 조직목표에 따라 박애사업 또는 상호부조사업. 둘째, 사업의 성격에 따라 복지사업, 재정지원, 재정 및 정책수행, 재난구호, 기술지원 그리고 총괄적 발전지향으로 구분된다. 셋째, 활동영역에 따라 연계적 구조의 비정부조직(Network NGO), 지역적 비정부조직(Sectoral NGO) 그리고 통합적 비정부조직(Integrated NGO)으로 나누어진다. 넷째, 조직구조에 따라 병합비정부조직(Incorporated NGO)과 비정형비정부조직(Informal NGO) 등이다. 이렇듯 비정부조직은 소재(location)와 사업내용에 따라 유형화될 수 있는데 소재에 따라서는 범세계적(international), 국가적(National), 그리고 지역(local)으로 구분할 수 있고 사업에 따라서는 발전지향, 환경문제, 박애사업, 직업훈련, 연구기술옹역, 사회제몽, 그리고 긴급구호 등으로 활동을 범주화할 수 있다.

그리고 이를 수행하는 조직의 형태에 따라서 여러 유형들이 있다. 첫째, 자원봉

사조직(Voluntary Organization)은 지역사회의 공유된 가치들을 이행하는 조직을 말한다. 둘째, 공공서비스 계약조직(Public Service Contractor)은 공공의 목적을 수행하는 비영리사업조직을 말한다. 셋째, 시민조직(People's Organization)은 그들 회원의 이해를 바탕으로 결성된 자조직 결사체를 말한다. 넷째, 정부, 비정부(Governmental, Non Governmental Organization) 조직은 정부고유조직과 정부정책집행의 한 도구나 방면으로 활용되는 조직으로 활동에 따라 유형화할 수 있다.

IV. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 역할과 과제

1. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 역할

오늘날 지구촌 모든 나라들은 국가운영을 함에 있어서 민간의 자발적인 자원을 활용하여 사회문제를 해결하며 미래를 지향하고 현재를 효율적으로 살아나가고 있다. 이에 따라 민간의 자원들을 효과적으로 조직화하여 사회적 기능을 수행하는 비정부조직에 대한 관심은 높아지고 있다.

21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형화 하는 시민영역이 자연발생적으로 나타나고 있다. 이런 새로운 변화의 중심에는 시민 스스로의 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여가 핵심적 역할들을 수행하고 있다.

이를 통해 과거 권위적이고 통제적인 정부와의 관계를 정상적인 주인과 서비스의 제공자로 바꾸어 나가며 진정한 민주적 개혁을 이루어져야 할 것이다. 동남아시아의 필리핀은 시민의 결집된 역량을 통해 민주화와 경제성장을 전략적으로 수행하는 대표적 나라이다. 이들은 근대화 초기부터 지금까지 국가발전의 큰 축을 담당해 왔고 특히 지역개발을 위해 정부의 능력이 미치지 못하는 부분에 NGO들의 조직화된 역량을 통해 효과적인 노력을 기울이고 있다.

필리핀 NGO는 활동의 영역이 다양할 뿐 아니라 사업의 시행도 자국 정부와 비정부단체 간의 협력은 물론 그들의 한정된 자원을 극복하기 위해 외국의 정부 및 민간 지원기관과의 활발한 연계를 통해 수행하고 있다.

이런 부분은 2000년 이후 활발한 활동을 전개하고 있는 우리나라 비정부단체들

의 활동에 큰 시사점을 보이고 있다.

우리나라 비정부단체 활동의 큰 축은 국내적 활동을 중심으로는 기업과 시장경제 역할을 통해 시민의 권리를 주창하는 경실련과 정부감시와 인권옹호를 주장하는 참여연대, 그리고 환경과 생태문제를 감시하는 환경운동 연합을 들 수 있다.

1897년 민주화운동을 시점으로 양적 팽창을 가져온 비정부조직의 주된 활동들은 체제 저항적인 투쟁적 성격이 주를 이루었다. 2000년 ASEM 서울대회 개최는 이런 비정부 활동의 영역을 거버넌스 차원으로 확대한 계기가 되었는데 국제적이고도 시의적 이슈들을 다루는 다양한 단체들의 활동이 활성화 되었다.

그들의 활동영역 역시 세계화 반대, 농민권익 보호, 남북문제와 지원, 미군문제와 외국인 노동자 돕기 등과 청소년, 여성, 노인 등 사회적 약자와 취약계층에 대한 지속적인 관심과 지원을 하는 분야로 영역을 확대해 갔다.

비정부조직들은 1996년 2,914개에 불과했는데 2000년에는 4,023개로 대폭 증가하였고 시도지부까지 합치면 20,00여개로 집계되었다. 2006년에는 비영리단체지원법에 의해 지원받는 단체는 23,000여 단체로 증가하였다.

이들 비정부조직 중 6,365개(중앙 706, 시도 5,659)만 등록되어 약 75%가 등록되었는데 아직도 권익주창형 활동이 대부분이며 사회서비스공급 활동의 확대가 필요한 실정이다.

이들 단체들은 54.7%가 수도권에 집중되어 있고 이중 서울은 34%로 집계되고 있다. 다만 환경단체는 예외적으로 전체의 55%가 서울특별시와 7대 광역시, 경기도를 제외한 전국적으로 골고루 분포되어 있다. 조직운영 실태를 보면 상근자가 10명 이상인 단체가 13%에 불과해 대부분이 전문적이고 지속적 사업을 위한 적정규모에 못 미치는 것을 알 수 있지만 406명의 새마을 운동중앙회, 403명의 월드비전, 400명의 YMCA 등 세계적 규모를 나타내는 곳도 있다.

평균 예산액은 5억 1천만원이고 1억 이상의 예산은 51.3%로 나타나고 있다. 행정안전부 자료에 의한 2008년 12월 31일 현재 우리나라 비영리단체의 등록현황은 중앙행정기관 33개 부처에 845개, 시·도에 7,330개로 총 8,175개로 집계되어 있다. 하지만 이들 단체들은 양적으로 팽창했지만 자기성찰을 통해 단체 본연의 취지와 목적을 효율적으로 시행할 필요가 있다.

따라서 우리나라 비정부조직의 역할제고를 위해서는 사회적 거버넌스의 주요



기반으로 보다 다양한 사회서비스개선에 역량을 기울여야 할 것이며 사회적 요구와 관심에 따라 급속히 팽창한 양적부분보다 조직운영의 질적 개선이 필요한 실정이다.

2. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 과제

비정부단체들의 활동이 거버넌스의 한 축으로 지역사회 발전에 효율적으로 기여하기 위해서는 다음과 같은 문제점들을 극복해야 할 것이다.

첫째로는 정치성의 배제이다. 비정부단체의 이념적 정향은 다양할 수 있지만 그것이 조직의 경직성을 불러일으키면 안 될 것이며 NGO 리더들의 정치참여는 시민운동을 그 자체로 평가 받기보다는 권력화 시켜 대중의 외면을 받을 수 있는 점이다.

둘째로는 참여의 확대이다. 시민들의 폭 넓은 참여를 통하여 대중적으로 승화되어야 함에도 이념을 같이하는 한정된 부류의 활동이 주가 되어서는 한계를 보일 수밖에 없다.

셋째로는 지나친 홍보활동의 치중으로 내실 있는 프로그램 보다는 일회성 캠페인으로 그쳐 지속적인 사회 환기와 후속적인 효과를 기대하기 어려운 실정이다.

넷째로는 조직역량의 강화를 위해 전문성 강화와 민주적인 구조조정, 그리고 회원의 회비나 다양한 모금활동과 자체 수익사업으로 재정확충에 힘써야 한다.

다섯째는 지나친 대형화와 백화점식 프로그램을 지양해야 한다. 이는 전문성 문제와도 맥락을 같이하는 것으로서 대규모 관료제 형태는 시민의 다양한 요구와 목소리를 외면하고 외현적인 정치화와 형식적 활동만 강조할 가능성이 있고 지나치게 많은 프로그램은 외부지원이 이루어지지 않는 한 사업의 신뢰성과 기술적 어려움을 극복할 수 없기 때문이다.

마지막으로 연계구조 강화인데 아세안 저개발 국가들의 적극적이고 세계적 연계 활동영역의 사례를 보듯이 정부나 국내 기관과의 정례적이거나 부분적 사업을 위한 구조적·실질적 연계망과 협력체의 구성이 뒷받침되어야 할 것이다.

아울러 외국과의 연계는 우리나라의 성장된 국력을 바탕으로 이제는 재정적·기술적 협력체계를 구축하여 지속적이고 발전 가능한 개발프로그램을 저개발국가와 협동적으로 수행하여 국제사회의 일원으로 남북 협력의 큰 기능도 수행해야 할

것이다.

이런 일반적인 문제점들을 극복한 후 거버넌스 활동의 중심에 있는 비정부단체는 조직역량 강화가 이루고 지역문제를 중심으로 자생적인 지역발전을 위한 주민 참여의 조직화와 지속적 사업수행을 위한 경영능력의 개선 등 자체적인 역량을 강화해야 할 것이다.

아울러 정부는 사적영역과의 연계사업의 중요성을 인식하고 이는 지역이 중심이 되는 새로운 개발방식의 필요성을 인식하고 집행되어야 한다. 이 과정에서 지역정체성을 기반으로 사업을 추진한다는 점이 사업의 성패를 위한 가장 중요한 변수로 인식되어야 하고 지역을 중심으로 하는 거버넌스 주체로서 비정부단체는 기획과 자원동원방식에서도 일시적인 자선의 형태가 아닌 조직구성원들의 강한 책임의식을 바탕으로 지속성 강화를 위한 전략적 접근이 요구되고 있다.

따라서 비정부단체의 역할설정은 외부나 정부의 영향을 최소화하고 그들만의 독자적인 경영방식과 자원동원의 능력이 있는 토착적 지도자를 중심으로 사업의 효율적 수행과 지속적 수행을 위한 실질적 노력만이 지역개발의 성패를 좌우하기에 지역지도자의 능력개발이 필수적으로 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김대환. (1994). 「영국의 민영화 기업 규제」. 서울: 한국경제연구원
- 김상욱 (1990). “자원봉사활동의 만족도에 영향을 미치는 제 요인”, 서울대 대학원 석사학위 논문.
- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 박종화 역. (1994). 「민영화의 길」, E.S.Savas, Privatization, 서울: 한아름사
- 사득환. (2007). 지속가능한 지역발전과 로컬 거버넌스. 「남해안시대의 발전과제와 지방정부의 행정윤리」. 한국지방정부학회 2007년도 하계학술대회 논문집 (2007년 8월).
- 오수길. (2007). 협력적 거버넌스의 이론과 실천적 과제. 「행정포커스」. 70(4). 한국행정연구원.
- 유재원 · 소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 제충제인가 네트워크인가? 「한국행정학보」. 39(1)
- 이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색:민주행정 이론의 재조명. 「국정관리연구」. 1(1).
- 이혜경. (2000). 사회개발의 세계적 동향, ODA와 NGO. 「21세기 국제협력과 NGO의 역할」. 한국해외원조단체협의회 심포지움 (2000년10월).
- 임학순. (1994). “준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구”, 서울대 대학원 박사학위 논문.
- 전종섭. (2000). 시민사회의 뉴거버넌스. 김영섭 외, 「위대한 사회를 위하여」. 서울: 법문사.
- 정용덕. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 최영출. (2004). 로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: APH 방법론의 적용. 「지방행정연구」. 18(1).
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 「한국행정학보」. 41(3).

- 홍승혜. (1995) “자원 봉사활동의 동향과 과제”, 「한국사회복지의 이해」. 서울: 도서출판 동풍
- 한혜경 (1995). “민간단체 청원서에 관한 의견”, 「한국사회복지관 협회보」. 제12호. 서울: 한국사회복지관 협회
- Amartya, Sen. (1988). The Concept of Development, Handbook of Development of Economics. Amsterdam: Hollis and T.N. Srinivasan.
- Ateneo School of Government. (2003). Capacity Building Program for City Development Program. Makai: Ateneo University.
- Balisacan A. & E. Pernia. (2002). Probing Beneath cross-National averages: Poverty, inequality and growth in the Philippine, ADB working paper, Manila : ADB.
- Balisacan A. & Shigeaki Fujisaki. (1999). Causes of poverty: myth facts& policies : a Philippine Studies, Quezon : University of the Philippine Press.
- CIAD. (2007). Using sustainable integrated area development for poverty eradication, Manila : Center for alternative development initiatives.
- Barker Antony et al. (1982). Quangos in Britain. London, Macmillan.
- Brillantes Jr. Alex B.(1991) Decentralization and Local Autonomy in the Philippines. Career Executive Journal. 3(1).
- Brown David. (1988). Organizational Barriers to NGO Strategic Action. A Report to the Regional workshop on NGO Strategic Management held in Asia, Bangkok, Thailand.
- Concepcion P. Alfiler.(1986). "The Role of Non Governmental Organization in the Health Sectors of the philippines. Philippine Journal of Public Administration. 30(3)
- Center for Research and Communication. (1989). NGO's : The Flavor of the Times ? CRC Staff Memo No. 43.



- Denhart Robert B.(1991). Public Administration : An Action Orientation.
Belmont Brooks: Cole Publishing Co
- Gregorio, Juanito F. (1992). The NGO Perspective, Career Executive Journal, 3(3).
- Hall P.D. (1987). A Historical overview of the Private Non Profit Sector, in
Powell(ed), The New Profit Sector. New Heaven: Yale University Press.
- IRIS Center. (2005). Accuracy Results for 12 Poverty Assessment Tool, Los
panos
- Kleczkowski, Bogdan M. et al. (1984). System support for primary health care,
Geneva WHO: Philippine IRIS Center.
- Korten David C. (1990). Getting to the 21st Century : Voluntary Action and
the Global Agenda. Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Lam. L. T. (2005). Human resource development and poverty in the
Philippines, PIDS Discussion Paper Series. 2005(17). Manila : Philippine
Institute for Development Studies.
- Legaspi Perla. (1992). NGOs as Alternative Channels in Service Delivery,
National Conference on Public Administration. Manila: UP press
- National Statistic Coordination Board. (2004). Poverty Threshold: P11,906 in
2002, Manila : National Statistic Coordination Board.
- National Anti-Poverty Action Agenda. (2000). ERAP Para sa Mahihirap
Breaking Free from Poverty, Manila: National Economics Development
Authority.
- National Economic Development Authority. (2000). National Urban Policy
Agenda, Manila : National Economic Development Authority.
- Newman, J. (2001). Modernising Governance: New Labour, Policy and Society.
London: Sage Publication.
- Olsen John B.(1979). Applying Business Management Skills to Local
Government Operations. PAR vol. 39.

- Panaligan, Arnan. (2002). Perspective on Urban poverty : The Experience of City of Calapan, World Bank Urban Poverty Learning Workshop, Singapore (June 2002). Manila : World Bank
- Quizon Antonio B. & Reyes Rhoda U. (1989). A Strategic Assessment of Non Governmental Organizations in the Philippine. Manila: Asian NGOs Coalition
- Reyes C. (2002). The poverty fight: Have we made an Impact? PIDS 25th anniversary Symposium Series on Perspective Papers, Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Public Governance Vol.1. London: Sage Publication .
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexity and Accountability. Bristol, PA: Open University Press.
- Selby Cecily C. (1978). Better Performance from Non-Profits. Harvard Business Review, No. 78521, Sep-Oct.
- Unterman Isrel and Richard H. Davis. (1991). Strategic Management of Not-For-Profit Organizations. New York: Prager Publishers.
- Weisbrod Burton A. (1988) The Now Profit Economy. Boston: Harvard University Press.
- White Michael J. and Louis F. Weschler. (1991). Review of Managing Not For Profit Organization. PAR. 40(5).
- Wolch Jennifer R. (1990). The Shadow State : Government and Voluntary Sector in Transition. N.Y: The Foundation Center.
- World Bank. (2002). Philippine: an opportunity for renewed poverty production, A World Bank Development policy review, Manila : World Bank



World Bank. (2005). Population and Poverty: A Review of the Links, Evidence and Implications for the Philippines, World Bank Development policy review, Manila : World Bank

Zeller, Manfred. (2004). Review of Poverty Assessment Tools, Paper of Micro enterprise Advancement Project. Manila : World Bank

<http://www.usaid-ph.gov>

<http://www.web.worldbank.org>



2009
안면도 국제꽃박람회
KOREA FLORITOPIA 2009

<http://floritopia.or.kr>

<http://flower-expo.kr>

" 2009 안면도국제꽃박람회에
여러분을 초대합니다 "



꽃, 바다 그리고 꿈

Flower,
Ocean
& Dream

2009. 4. 24(금) ~ 5. 20(수)

- 충청남도 태안군 안면읍 송언리 꽃지·수목원 -

